

# Kunnan asukkaan omaisuuden suoja

---

Valtteri Immonen  
014463921  
Helsingin yliopisto  
Valtiosääntöoikeuden projekti  
Ohjaaja: Tuomas Ojanen

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution – Department	
Tekijä/Författare – Author Immonen, Valtteri			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Kunnan asukkaan omaisuuden suoja			
Oppiaine / Läroämne – Subject Valtiosääntöoikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Tutkielma	Aika/Datum – Month and year 2.2.2018	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages VIII+50	
<p>Tiivistelmä/Referat – Abstract</p> <p>Perusoikeusuudistuksen esitöissä ilmaista lauseketta ”<i>Kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle</i>” perustuslakivaliokunta on käyttänyt lausunnoissaan korvauksettoman omaisuuden siirron oikeutta vain sellaisissa tilanteissa, joissa kunta on lakautunut ja sen merkitys suhteessa asukkaiden perusoikeuksien edistämiseen on tyhjentynyt. Lainsäädäntökäytännöstä ei löydy tukea tulkinnan laajentamiselle siihen suuntaan, että ei olisi olemassa subjekteja, joilla olisi omaisuuden suoja kunnan omaisuuteen. Myöskään lainsäädäntökäytännöstä ei saa perustetta ajatukselle, että ei olisi olemassa perusoikeusvaikutuksia, jotka kytkeytyisivät kunnan hallussa olevaan omaisuuteen tai sen käsittelyyn lainsäädännössä. Ei myöskään ole viitteitä siitä, että kunnan omaisuutta koskevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudelliset tai perusoikeudelliset liittymät tyhjentäisivät pelkästään tarkasteluun kunta-oikeushenkilön suhteesta omaisuuteen tai lainsäätäjään. Sitä vastoin lainsäädäntökäytäntö ja oikeuskirjallisuus jatkuvilla viittauksillaan ohjaavat tulkintaa siihen suuntaan, että kunnan asukas on aivan erityisessä suojeluksessa ja nimenomaan asukkaalla on oikeus kunnan omaisuuteen.</p> <p>Kunnan omaisuutta järjesteltäessä lainsäädännöllä on säädetty korvauksesta omaisuutta luovuttavalle kunnalle, kun tämän kunnan perusoikeuksiin liittyvä tehtävä jatkuu. Jos luovuttava kunta taas on kokonaan lakannut, sen varat ja velat on voitu jakaa perusoikeusvastuun ottavalle taholle tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan omaisuuteen kohdistuva suoja tulee johtaa ihmisten perusoikeuksista, kunnan omaisuuden ollessa kyseessä kunnan asukkaiden perusoikeuksista. Myös perustuslain sanamuodon mukaan itsehallinnossa on kyse juuri asukkaiden itsehallinnosta. Asukkaiden itsehallinto nivoo yhteen asukkaan omaisuuden suojan ja liittyy omaisuuden asukkaaseen. Kunnan asukas maksaa kunnallisveroa, joiden pohjalta kunnalle syntyy varallisuutta. Asukkaalla on oikeus ja suoja verotuksella kerätyyn omaisuuteen. Luonnollisilla henkilöillä, siis myös kunnan asukkaalla, on omaisuuden suoja ja muut perusoikeudet. Omaisuuden suoja ei kapene henkilön liittyessä yhteisöön tai pysyessä minkä tahansa yhteisön jäsenenä.</p> <p>Kunnan hallussa olevaa omaisuutta ei voida kuitenkaan suoraan olettaa omaisuuden suojan piiriin kuuluvaksi, koska niin tehden julkisella vallalla oleva positiivinen velvollisuus toteuttaa perusoikeudet voitaisiin tyhjentää. Julkisen vallan on myös omaisuutta käsitellessään perusteltava kaikki toimensa perusoikeuksien edistymisellä. Läheisyysperiaate sitoo kunnan omaisuuden alueeseen; osalliseksi kunnan omaisuudesta pääsee asumalla kunnan alueella. Perustuslaissa turvattu asukkaiden itsehallinto sitoo omaisuuden asukkaaseen. Omaisuus on muodostunut itsehallinnon ja lainsäädännön mukaisesti tapahtuneen tahdonmuodostuksen seurauksena. Kun kunnalla on velvollisuus toteuttaa perusoikeudet, sen asukkailla tulee olla oikeus käyttää myös omaisuus perusoikeuksien toteuttamiseen. Omaisuus on pidettävä neutraalina keinona kunnan positiivisen asukkaiden perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden täyttämiseksi.</p> <p>Kunnan asukkaalla on oikeus saada kunnan verovarilla rahoitettu osa kunnan hallinnassa olevasta omaisuudesta pidettävä itsehallinnon päätöksentekomekanismin piirissä. Jos lainsäädännöllä kosketaan asukkaiden itsehallinnon kohteeseen, esimerkiksi sen alaista omaisuutta vähennetään, se tulee perustella asukkaan perusoikeuksien edistymisellä. Jos asukkaan itsehallintoa suhteessa omaisuuteen heikennetään lainsäädännöllä, se pitää perustella asukkaan itsehallinnon paremmalla korvaavalla toteutumisella. Kuitenkin siirron peruste ja siirrosta maksettava korvaus on pidettävä erillään ja molemmat niistä on perusteltava asukkaiden perusoikeuksien ja intressin paremmalla toteutumisella. Asukkaiden itsehallinnon pysyvät muutokset on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.</p> <p>Suurempaa muutosta perustuslakivaliokunnan linjauksiin välillisen suojan ulottumisesta ei välttämättä tarvita. Sitä vastoin on paikallaan eheyttää käytäntöä ja kirkastaa välillisen suojan sisältöä. Monia nykyisen tulkinnan ongelmakohtia voidaan häivyttää johtamalla kaikkien oikeushenkilöiden perusoikeudet luonnollisista henkilöistä ja vain niistä. Ilman luonnollisia henkilöitä oikeushenkilöt ovat perusoikeusvaikutuksiltaan tyhjiä. Myöskään yksityisillä oikeushenkilöillä ei voi olla tuoreen oikeusajattelun mukaan perusoikeuksia, vaan kaikki perusoikeudet palautuvat ihmisten oikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan tulisi yhtenäistää linjaansa omaisuuden suojan suhteen hahmottelemalla omaisuuden suoja seuraavasti: Luonnollisilla henkilöillä on omaisuuden suoja. Tämä omaisuuden suoja ei kapene tai laajene ihmisen tullessa jonkin yhteisön jäseneksi. Yksityisillä oikeushenkilöillä on omaisuuden suoja automaattisesti, kun luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojan toteutuminen sitä edellyttää. Tämä perustuu negatiiviseen velvollisuuteen olla puuttumatta luonnollisen henkilön omaisuuteen. Kunnalla ja muulla julkisyhteisöllä ei ole omaisuuden suoja, koska muussa tapauksessa sen positiivinen velvollisuus toteuttaa jäsentensä perus- ja ihmisoikeudet tyhjentäisi eikä kuntien tarkoituksenmukainen lakkauttaminen olisi mahdollista. Kunnan asukkaalla on omaisuuden suoja siihen kunnan hallussa vallinnassa olevaan omaisuuteen, joka on kunnan disponoitavana kunnan edistäessä asukkaiden perusoikeuksia.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords omaisuudensuoja, asukkaiden itsehallinto, välillisen suojan oppi			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopisto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

## Sisällys

Lähteet .....	iii
1. Johdanto .....	1
1.1. Tausta ja kysymyksenasettelu .....	1
1.2. Lähtökohta .....	2
1.3. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön jatkuvuudesta .....	3
2. Omaisuudensuojan subjekti ja välillisen suojan oppi .....	6
2.1 Välillisen suojan opin ulottuminen oikeushenkilöihin lainsäädäntökäytännössä .....	6
2.1.1 Lainsäädäntökäytäntö ennen perusoikeusuudistusta .....	6
2.1.2 Perusoikeusuudistuksen jälkeinen lainsäädäntökäytäntö .....	11
2.2 Välillisen suojan oppi oikeuskirjallisuudessa .....	15
2.3 Välillisen suojan oppi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Pohjoismaisessa käytännössä .....	19
2.4 Yhteenvetoa .....	21
3. Omaisuudensuoja osana asukkaiden itsehallintoa .....	24
3.1 Johdanto .....	24
3.2 Itsehallinnollisen omaisuuden siirrot ja niissä noudatetut periaatteet .....	25
3.2.1 Suomalainen käytäntö .....	25
3.2.2 Käytäntö muualla Pohjoismaissa .....	29
3.2.3 Yliopistojen itsehallinnon alaiset siirrot ja muu kuntavarallisuuden siirtoja koskeva lainsäädäntö .....	36
3.2.4 Korvauksettomat itsehallinnollisen omaisuuden siirrot .....	37
3.3 Johtopäätökset omaisuudensuojasta osana asukkaiden itsehallintoa .....	38
4. Asukkaan omaisuuden suojan perusteet .....	40
4.1 Perusoikeuksien subjekti .....	40
4.2 Julkisten oikeushenkilöiden erityisasema .....	41
4.3 Läheisyysperiaate ja aluesidonnaisuus .....	43
4.4 Asukkaiden itsehallinto .....	43
5. Lopuksi .....	48

## Lähteet

Lainsäädäntö ja alemmanasteiset säädökset (alkuperäiset)

Maanhankintalaki (396/1945)

Yleisistä teistä annettu laki (243/1954)

Asetus yleisistä teistä (482/1957)

Kansanterveyslaki (66/1972)

Laki kansanterveyslain voimaantulosta (67/1972)

Lunastuslaki (603/1977)

Maantielaki (503/2005)

Hallituksen esitykset

HE 37/1921 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaupungeille tullikamarin lakkauttamisen johdosta suoritettavasta korvauksesta

HE 73/1965 vp. Edusk. vast Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisista yleissairaaloista

HE 179/1975 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

## Kansalaisaloitteet

KAA 1/2017 Kansalaisaloite ”Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta”

### Perustuslakivaliokunnan lausunnot

Perustuslakivaliokunnan lausunto 36/1921 vp. - HE 37/1921 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kaupungeille tullikamarin lakkauttamisen johdosta suoritettavasta korvauksesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/1935 vp. – HE 64/1934 vp. Hallituksen esitys laiksi Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan ja laiksi lästimaksusta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1941 vp. – HE 13/1941 vp. Hallituksen esitys laiksi kreikkalaiskatoliselle kirkkokunnalle sekä siihen kuuluville seurakunnille ja luostareille alueluovutuksen johdosta menetetyistä omaisuudesta suoritettavasta korvauksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/1946 vp. – HE 48/1946 vp. Hallituksen esitys laiksi eräistä sodan johdosta tappiota kärsineistä säästöpankeista

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/1982 vp. – HE 279/1982 vp. Hallituksen esitys laiksi Ounasjoen erityissuojelusta ja ed. Impiön lakialoite 153/1982 laiksi Ounasjoen erityissuojelusta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1990 vp. – HE 42/1990 vp. Hallituksen esitys erämaalaisiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/1990 vp. - Hallituksen esitys 36/1990 vp. laiksi oikeudesta entiseen tiealueeseen annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1990 vp. – HE 307/1990 vp. Hallituksen esitys laiksi Kolin kansallispuistosta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1993- HE 96/1993 vp. hallituksen esitys valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1995 vp. – HE 118/1995 vp. Hallituksen esitys yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/1995 vp. – HE 187/1995 vp Hallituksen esitys eläkesäätölaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/1996 vp. - HE 30/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kuntien takauskeskuksesta sekä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 1 §:n ja rahoitustarkastuslain 2 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1996 vp. HE 110/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/1997 vp. – HE 135/1997 vp. Hallituksen esitys kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/1998 vp. – HE 164/1998 vp. Hallituksen esitys laeiksi erikoissairaanhoidon lain muuttamisesta ja Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaan annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 71/2002 vp. – HE 204/2002 vp. Hallituksen esitys hautausmääräyksiksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2005 vp. - HE 24/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2014 – HE 324/2014 vp. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2015 – HE 111/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp.:

- HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- HE 47/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta
- HE 52/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta
- HE 57/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta
- HE 71/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2017 vp. - KAA 1/2017 vp. Kansalaisaloite ”Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta”

## Oikeuskirjallisuus

Kastari, Paavo: Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan Keskustelukysymys Suomen Lakimiesliiton kolmansilla lakimiespäivillä Helsingissä 29.5.1947 Vammala 1948

Merikoski, Veli: Ajatustenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla. Lakimies 5/1969

Nieminen, Liisa: Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle, Mikael Hiden juhlaulkaisu 1939-2009

Ryynänen, Aimo: Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere University Press 2012

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Talentum Helsinki 2005

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum Helsinki 2011

Tuori, Kaarlo: Ratio ja voluntas. WSOY Pro 2007.

## Korkeimman oikeuden lausunnot

Korkeimman oikeuden lausunto maatalousministeriölle 13.2.1922

## Ruotsalaiset lähteet

Lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,

Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Förordning (1995:1646) om skattesatser vid beräkning av utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting,

Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting 1979:411

Regeringens proposition 1978/79:157

Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar / betänkande: Statens offentliga utredningar 1978:32

Fri- och rättighetsfrågor / delbetänkande: Statens offentliga utredningar 1993:40

Bengtsson, Bertil: Ersättning vid offentliga ingrepp 1 Egendomsskyddet enligt regeringsformen 1986

Åhman, Karin: Egendomsskyddet Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri och rättigheterna Skifter från Juridiska fakulteten i Uppsala Iustus Förlag 2000

Överenskommelse om kostnadsutjämning i Skåne län 5.6.1998

Tanskalaiset lähteet

Agreement on a Structural Reform 2004

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om fordeling af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen

Budjetti- ja tilinpäätösjärjestelmä kunnille ja maakunnille” (vuoden 2004 budjettia varten)

Efterregulering af: ”Aftale om overdragelse af Odense Bybusser og dele af Odense Bytrafik mellem Odense Kommune og Fynbus som led i kommunalreformen

Bekendtgørelse om overtagelse af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte i regionale sociale tilbud og i regionale almene ældreboliger m.v., herunder regler om fordeling af pensionsforpligtelser, der overtages af en kommunalbestyrelse

Aftale vedrørende Randers Kommunes overtagelse af Boligerne Lene Bredahls Gade, Møllerup Skolehjem og IKH, Randers fra Region Midtjylland pr. 1. januar 2014

Efterregulering af aftale vedrørende Svendborg Kommunes overtagelse af institutionen Skovsbovej pr. 1. januar 2010

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret 3 Menneske rettigheder Christian Ejlers Forlag København 1989

Norjalaiset lähteet

Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m.



## Ei-oikeudelliset lähteet

Maankäyttö 2/2004 (lehti)

## Asiantuntijalausunnot ja -selvitykset

Mikael Hidenin lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.10.2017

Antero Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.2.1983

Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.6.2016

Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.4.2017

Kaarlo Tuorin lausunto 29.8.2000 Helsingin yliopiston teknillinen osastolle kiinteistön Siltavuorenpenkere 20 (91-1-140-20) omistussuhteisiin liittyvistä kysymyksistä

Kaarlo Tuorin lausunto Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle 14.2.2008

Kaarlo Tuorin selvitys Kuntien takauskeskukselle 15.9.2017

## Muut lähteet

Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös n:o 2050/30.10.1968 (Dn:o 497/67):

## 1. Johdanto

### 1.1. Tausta ja kysymyksenasettelu

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa ja maakuntauudistuksessa on suunniteltu siirrettäväksi lailla kuntien omaisuutta perustettaville maakunnille. Ehdotettujen lakien mukaan maakunnille siirrettäisiin osa kuntien tehtävistä ja maakunnat saisivat käyttöönsä myös näihin tehtäviin liittyvän omaisuuden. Tässä yhteydessä on aktualisoitunut kysymys, mikä suoja kohdistuu kuntien hallussa olevaan omaisuuteen ja mitä perusoikeuskytkentöjä ja oikeuksia tuohon omaisuuteen voi liittyä. Tarkastelun kohteena on relaatio lainsäätäjään. Kysymystä ei ole juurikaan kootusti käsitelty oikeuskirjallisuudessa tai lainsäädäntökäytännössä aiemmin. Tutkimukselle on ilmeistä tarvetta.

Tutkimuskysymyksiksi asetetaan seuraavat:

1. Miten omaisuudensuojaan liittyvä niin kutsuttu välillisen suojan oppi on ulotettu kuntaan lainsäädäntökäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa?
2. Kuinka asukkaiden itsehallinnon alaisia lainsäädännöllisiä omaisuuden siirtoja on käytännössä toteutettu?
3. Millainen perus- ja ihmisoikeuksista johtuva suoja liittyy kunnan omaisuuteen?

Tutkimuskysymysten käsittelyn jälkeen arvioidaan käytettyä lähdeaineistoa ja kootaan vielä keskeisiä näkökohtia yhteen.

## 1.2. Lähtökohta

Hallituksen esityksessä 309/1993 vp. käsitellään perusoikeussuojan ulottumista luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin:

”Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyyksilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Tältä osin on nykyisen perusoikeussäännöstömme tulkintakäytäntö vakiintunut (esim. PeVL 18/1982 vp).

Useat ehdotetut perusoikeudet ovat myös sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisenkaan kannalta perusteltua. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättäminen vaille hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita (vrt. ehdotettu 16 §) ei olisi hyväksyttävissä. Perusteltua ei olisi myöskään rajoittaa oikeutta järjestää kokouksia vain luonnollisiin henkilöihin, vaan tällainen oikeus on turvattava esimerkiksi yhdistyksille.

Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Toisaalta kuntien itsehallinto on turvattu erikseen hallitusmuodossa.”

Perusoikeudet kuuluvat siten ”jokaiselle”, luonnolliselle henkilölle. Yhtäältä perusoikeuksia ei ole ilmaistu olevan kenelläkään muulla kuin luonnollisella henkilöllä. Toisaalta luonnollista henkilö missään roolissa tai minkään ominaisuuden pohjalta ei ole rajattu perusoikeuksien soveltamisen ulkopuolelle. Oikeushenkilöt ovat perusoikeussuojan piirissä siltä osin, kun kyse on luonnollisten henkilöiden perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunnan lainsäädäntökäytännön mukaan julkisoikeudelliset yhteisöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle. Perusoikeudet eivät suojaa niitä subjekteina eli perusoikeuksien haltijoina. Lainattu kappale voidaan nähdä lainsäädäntökäytännön peruslausekkeena, kun tarkastellaan välillisen suojan opin ulottumista oikeushenkilöihin. Tähän tulkintaan on viitattu lukuisia kertoja perusoikeusuudistuksen jälkeen, eikä sen sisältämiä kysymyksiä ole käsitelty uudelleen uusien perusoikeussäännösten valossa.

Tutkimuksessa on tarkoituksena selvittää hallituksen esityksessä mainittu ”vakiintuneen lainsäädäntökäytännön” sisältö, jonka mukaan kunnat ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.

### 1.3. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön jatkuvuudesta

Suomalainen valtiosääntöoikeus koki merkittävän murroksen 1980-luvun lopulta alkaneen eurooppalaistumisen ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 uuden perustuslain säätämisen myötä. Yleisesti ajatellaan, että ennen 1990-lukua esitetyillä tulkinnnoilla ei sellaisenaan ole relevanssia nykyisessä perusoikeusdoktriinissa tai niihin on liitettävä perusoikeusuudistuksen jälkeisessä käytännössä huomattavia varauksia. On tarpeen kuitenkin ottaa huomioon, että niin omaisuudensuojaa kuin asukkaiden itsehallintoa koskevat tulkinnat näyttäytyvät jokseenkin poikkeuksellisina tässä tarkastelussa.

Tähän on vaikuttanut ensinnäkin se, että hallitusmuodon ajalla juuri omaisuudensuojaa koskien muodostui poikkeuksellisen laaja tulkintakäytäntö. Vaikuttaa siltä, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei tästä syystä katsottu olevan tarpeellista täsmentää omaisuudensuojateoriaa, vaan keskityttiin muihin perusoikeuksiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että "(h)uolimatta ehdotetun säännöksen vähäisistä sanonnallisista eroista nykyiseen säännökseen verrattuna tarkoituksena on säilyttää nykyinen tulkintakäytäntö. Nykyisen hallitusmuodon 6 §:n tulkinnat tarjoavat siten perustan myös 12 §:n tulkinnalle."<sup>1</sup> Perustuslakivaliokunta on viitannut omaisuudensuojatulkintoja tehdessään hallitusmuodon aikaiseen tai siihen pohjautuvaan lainsäädäntökäytäntöön aivan viime vuosiin asti.

Omaisuudensuojan poikkeuslaatuisuuteen on lisäksi vaikuttanut 1990-luvulla Suomessa koettu taloudellinen lama. Tuolloin ensisijaisena tavoitteena oli eräiden instituutioiden jatkuvuuden turvaaminen ja omaisuuteen kytkeytyvät perusoikeudet jouduttiin tarkastelemaan erityisessä tilanteessa poikkeuksellisella tavalla. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia jouduttiin rajusti supistamaan kansantalouden säästöpainissa. Suomen päästyä taas talouden noususuhdanteeseen mahdollistui perusoikeusmyönteisen ajattelun voimistuminen. Yleisesti ajatellaan, että perusoikeusuudistuksen myötä moderni eurooppalainen valtiosääntöajattelu omaksuttiin Suomessa. Onkin totta, että Suomen perusoikeusjärjestelmää on kehitetty yhtenevään suuntaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Länsi-Euroopan maiden oikeusjärjestysten kanssa viimeisten 30 vuoden ajan. Perus- ja ihmisoikeusajattelu ei ollut kuitenkaan mitään uutta; se oli suurelta osin palaamista hallitusmuodon aikana omaksuttuun yksilölähtöiseen, perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Ylpeänä voidaan todeta, että ennen Suomen liittymistä eurooppalaiseen yhteisöön ja perusoikeusuudistusta täällä oli kehittynyt varsin edistyksellinen omaisuudensuojatulkintakäytäntö.

Modernia ajattelua hallitusmuodon ajalla ilmentävät useat tapaukset. Mielenkiintoinen tapaus perustuslakivalvonnan alkuajoilta on niin kutsutun Lex Kallion säätämisprosessi 1920-luvun alussa.

---

<sup>1</sup> HE 309/1993 s. 62

Ainutlaatuisiksi tapauksen tekee ensinnäkin se, että perusoikeuksiin kajoavaa lainsäädäntöä ei lainkaan tutkitutettu perustuslakivaliokunnassa. Sen sijaan korkein oikeus antoi lakiehdotuksesta lausuntonsa maatalousministeriölle. On ilmeistä, että korkeimman oikeuden lausuttua asian valtiosääntöisestä merkityksestä ei katsottu enää olevan tarpeen lähettää asiaa perustuslakivaliokuntaan. Lisäksi korkeimman oikeuden lausunnossa käy ilmi loistavasti jo tuolloin orastava yksilölähtöinen perusoikeusajattelu. Siitä käy ilmi, että yleistä etua (maan hankkiminen tilattomalle väestölle) punnittiin maanomistajien omistusoikeutta vasten. Korkein oikeus ei puoltanut lakiehdotuksen periaatteita, vaan kannatti ennemmin sanotun tarkoituksen tavoittelemista vapaaehtoisin keinoin ilman puuttumista maanomistajan oikeuteen. Mahdollisimman vähäisen puuttumisen periaate on näkyvissä jo tuolloin. Perusoikeuksien toteutumista tarkasteltiin kokonaisuutena.<sup>2</sup> Samat perusteet ovat havaittavissa myös toisen maailmansodan jälkeisessä asutustoimintaa järjestelevässä maanhankintalaissa ja sen esitöissä: omaisuuden suojaa tarkasteltiin perusoikeuksien kokonaisuutta vasten.<sup>3</sup>

Muita esimerkkejä perusoikeusmyönteisestä tulkintalinjasta ovat merimiesten eläkekassojen järjestelyt 1930-luvulla sekä säästöpankkien uudelleenjärjestelyt 1940-luvulla. Merimiesten eläkekassojen järjestelyssä perustuslakivaliokunta pohti kysymystä sellaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden oikeuksien näkökulmasta, joihin järjestelyt saattaisivat vaikuttaa. Valiokunta katsoi, että luonnollisten henkilöiden asema on turvattu hallituksen esityksessä. Säästöpankkien toisilleen suoritettavaksi tulevista korvauksista säädettyä valiokunta lausui, että jos lakiehdotus merkitsee välillisesti luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaan kajoamista, olisi ehdotus säädettävä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä.<sup>4</sup>

Asukkaiden itsehallinnon perustuslain suojan jatkuvuuden osalta Saraviita toteaa:

”Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja muotoutui useiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen ohjauksessa jo hallitusmuodon kaudella, eikä se sittemmin muuttunut perustuslaissa. Siihen kuitenkin lisättiin säännös verotusoikeudesta. Perustuslain säätämisvaiheessa vahvistettiin lisäksi perustelulausumin kunnallinen alueellinen säädösvalta. Valtiosääntötulkinnassa kunnalliselle itsehallinnolle vakiintui siis jo ennen perustuslakia erityinen, joskin valtiovallasta johdettu sisältö. Sitä ei voitu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa (oikeus omaan organisoitumiseen, kunnallisvaalijärjestelmä, luottamushenkilöhallinto, verotusoikeus, alueellinen säädösvalta – joskin valtion

<sup>2</sup> Korkeimman oikeuden lausunto maatalousministeriölle 13.2.1922

<sup>3</sup> Maanhankintalaki 396/1945

<sup>4</sup> PeVL 3/1935 vp, PeVL 10/1946

toimielinten kontrollissa –, itsenäinen varallisuus oikeudellinen asema sekä kieltä siirtää valtion taloudellisia vastuita kunnille esimerkiksi TSS-oikeuksien toteuttamisen yhteydessä). Perustuslakivaliokunnan antamissa lausunnoissa perustuslain kaudelta viitataan useisiin keskeisiin hallitusmuodon kaudella annettuihin lausuntoihin; jatkuvuus on kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan osalta merkittävää (Harjula–Prättälä s. 29 ss.).”<sup>5</sup>

Tarkoitusta muuttaa oikeustilaa kunnallisen itsehallinnon osalta ei löydy myöskään perusoikeusuudistuksen eikä perustuslain säätämisen esitöistä. Hallituksen esityksessä 309/1993 ilmaistiin uudistuksen tahtotila: ”Vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, ei ehdotuksella ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka on vahvistettu hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä”<sup>6</sup>. Vaikuttaa siltä, että kunnallisen itsehallinnon hallitusmuodon kaudella vakiintuneet periaatteet oli tarkoitus ainoastaan kirjata perustuslakiin eikä oikeustilaa ollut varsinaisesti tarkoitus muuttaa. Säädöksen asiallinen sisältö säilytettiin samana.

Vanhempaan käytäntöön on syytä suhtautua niiden iästä johtuvalla varauksella. Perusoikeusuudistusta edeltävää lainsäädäntö- ja tulkintakäytäntöä ei voida kuitenkaan jättää täysin huomiotta omaisuudensuojan ja asukkaiden itsehallinnon osalta. Jos jatkuvuus katkaistaisiin täysin, menetettäisiin suuri osa nykyisenkin omaisuudensuoja- ja itsehallintotulkintojen perustana olevista periaatteista.

---

<sup>5</sup> Saraviita 2011 s. 972

<sup>6</sup> HE 309/1993 Kohta 3.4 Perusoikeuksien sitovuus

## 2. Omaisuudensuojan subjekti ja välillisen suojan oppi

### 2.1 Välillisen suojan opin ulottuminen oikeushenkilöihin lainsäädäntökäytännössä

#### 2.1.1 Lainsäädäntökäytäntö ennen perusoikeusuudistusta

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 36/1921 tarkoittamassa tapauksessa, jota käsitellään tarkemmin myöhemmin, noudatettiin pakkolunastuksessa voimassaolevia periaatteita myös kaupunkien omaisuuteen. Tämän lisäksi varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä on kaksi kertaa otettu kantaa julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuudensuojaan:

PeVL 2/1941:

”Julkisoikeudellisina yhdyskuntina on näiden seurakuntien katsottava nauttivan laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuteen nähden sitä oikeusturvaa, joka hallitusmuodon 6 § :n 1 momentissa on vakuutettu Suomen kansalaisille.”

PeVL 10/1946:

”Hallitusmuodon 6 § :n säännöksen, jonka mukaan Suomen kansalaiset ovat lain mukaan turvattuja omaisuuden puolesta, on katsottava suojaavan, paitsi omistusoikeutta, muitakin taloudellisia oikeuksia. Sen antama suoja koskee kuitenkin välittömästi vain luonnollisia henkilöitä, joten yhteisöhenkilöiden omaisuus on sanotun lainkohdan nojalla turvattu vain sikäli, kuin näiden omaisuuden loukkaaminen samalla kohdistuisi välillisesti myös sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat Suomen kansalaisia.”

Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä näyttää käsitellyn tapauksissa samalla tavalla.

Myös oikeuskirjallisuudessa esitettiin näkökantoja omaisuudensuojan ulottumisesta julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön. Kastari näki kysymyksen oikeushenkilön omaisuudensuojasta siten, että olisi kysyttävä, suojaako hallitusmuodon 6 § sitä oikeussuhderyhmää, joka on personifioituna oikeushenkilöön. Tähän kysymykseen hän vastaa myöntävästi. Kastarin mukaan voitaneen samoja näkökohtia soveltaa julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihinkin.

”Uskonnollisten yhdyskuntien ja niiden seurakuntien, ylioppilaskuntien ja osakuntien omaisuus on perustuslain turvaama. Vieläpä sellaisen pakkoyhdyskunnan kuin maalais-, kaupunki- ja kauppalakunnan omaisuuden voitaneen ajatella nauttivan valtiota vastaan HM 6 §:n säättämää omaisuuden turvaa. Niidenkin osalta pitänee näet

periaatteena paikkansa se vastakkainasettelu kansalainen <-> valtio, joka ymmärtääkseni on HM 6 §:n pohjana, vaikka se onkin siinä määrin lieventynyt, että valtio voi niitä käyttää hyväkseen miltei kuin omia elimiään. Niinpä valtio voi niille lainsäädännöllään asettaa tehtäviä, jotka saattavat viedä niiden taloudellisen aseman hunningolle, mutta suoranaisesti omaisuutta se ei niiltä voi riistää. Selvää ei kuitenkaan ole, voisiko valtio tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esim. siirtää kunnan tai kuntayhtymän omistaman sairaalan itselleen. Jos se ylipäänsä voitaisiin katsoa mahdolliseksi, täytyisi tällainen toimenpide olla selitettävissä aikaisemmin koettelemillani yhteiskuntapoliittisilla syillä HM 6 § 3 momentin tarkoittaman yleisen tarpeen vaatimaksi, jolloin sen edellyttämäksi korvaukseksi olisi katsottava se, että valtio samalla ottaa vastatakseen siitä sairaanhoidosta, josta kysymyksessä olevan sairaalan avulla pidetään huolta.”<sup>7</sup>

Veli Merikoski on esittänyt samansuuntaisia tulkintoja:

”Nämä selostukset osittavat riidattomalla selvyydellä lainsäädäntökäytännön kannaksi sen, että juridiset henkilöt eivät sellaisinaan nauti perusoikeussuojaa. Vain mikäli juridisen henkilön oikeuksiin kajoaminen välillisesti johtaa perusoikeussuojan alaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksien loukkaamiseen, käy välttämättömäksi seurata VJ 67 §:n mukaisia muotoja lainsäädäntömenettelyssä. Toisin sanoen: esim. oikeushenkilön omaisuuteen kajoaminen voi tästä toimesta fyysisille henkilöille aiheutuvien vaikutusten vuoksi muodostua puuttumiseksi perustuslain suojaamiin yksityisiin oikeuksiin ja senvuoksi käydä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toteutettavaksi. Yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset juridiset henkilöt ovat tässä suhteessa samassa asemassa.

Oikeuskäytäntö on asettunut seuraamaan lainsäädäntökäytännön omaksumaa linjaa.  
---”<sup>8</sup>

Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä ei voida havaita selkeää linjaa edes sen suhteen, onko kunta katsottu sellaiseksi subjektiksi, joka voisi olla omaisuudensuojan tai perusoikeuksien haltija. Selkeästi on jo orastanut tulkinta, jonka mukaan oikeushenkilöihin liittyvät perusoikeuskytkennät olisi johdettava luonnollisista henkilöistä.

---

<sup>7</sup> Kastari: Suomen Lakimiesliiton lakimiespäivät 1947

<sup>8</sup> Merikoski: Lakimies 5/1969



Tuoreemmassa lainsäädäntökäytännössä hallituksen esityksessä 309/1993 tarkoitettu ”vakiintunut lainsäädäntökäytäntö” näyttää perustuslakivaliokunnan lausunnoissa alkaneen muotoutua vuodesta 1982 alkaen.

Valiokunta toteaa lausunnossaan PeVL 18/1982:

”Hallitusmuodon 6 §:n säännökset suojaavat sanamuotonsa mukaan vain luonnollisia henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia. Oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen saattaa kuitenkin merkitä tosiasiasa välillistä puuttumista myös kansalaisten omaisuuteen. Valtion, kunnan, julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten omaisuus jää kuitenkin kokonaan hallitusmuodon 6 §:n suojan ulkopuolelle.”

Valiokunnan lausunto noudattaa perusoikeuden subjektiipiirin määrittelyssä pääsääntö – poikkeus – poikkeuksen poikkeus – rakennetta, joka myöhemmin esiintyy HE 309/1993:ssä.

1. Pääsääntö: Omaisuudensuoja koskee vain luonnollisia henkilöitä.
2. Poikkeus: Niiltä osin, kuin oikeushenkilöiden omaisuuteen puuttuminen merkitsisi kansalaisten omaisuuteen puuttumista, omaisuudensuoja-perusoikeus koskee myös oikeushenkilöiden omaisuutta.
3. Poikkeuksen poikkeus: Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt jäävät kokonaan omaisuudensuoja-perusoikeuden ulkopuolelle.

Kohdan 3 mukainen tulkinta; julkisoikeudelliset oikeushenkilöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle; esiintyy lainsäädäntökäytännössä ensi kerran tässä lausunnossa.

Käsitys on ilmeisesti peräisin Antero Jyrängin asiantuntijalausunnosta<sup>9</sup>:

”HM 6 § turvaa yksityisen kansalaisen omaisuuden ja sitä kautta välillisesti ehkä myös yksityisten kansalaisten muodostamien oikeushenkilöiden omaisuuden. Sitä vastoin valtion omaisuutta HM 6 § ei suojaa, ei liioin muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen, eikä myöskään sellaisten yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuutta, joiden jäsenenä, osakkaina tms. on vain julkisyhteisöjä.”

Muita asiantuntijalausuntoja PeVL 18/1982:n liittyen, joissa asiaa olisi käsitelty, ei ole talletettu. Tuohon aikaan ei aina vaadittu kirjallista lausuntoa perustuslakivaliokunnan kuulemilta asiantuntijoilta, eikä suullisten lausuntojen sisällöstä ole välttämättä jäänyt ollenkaan merkintää valtiopäiväasiakirjoihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1990 koski valtion metsämaita:

---

<sup>9</sup> Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.2.1983

”Lakiehdotus sisältää omistajan määräämisvallan rajoituksia (4-6 §). Ne kohdistuvat valtioon, jonka omistajuutta koskevalle käsitykselle hallituksen esitys vallitsevan tilanteen mukaisesti perustuu. Valtio ei ole perusoikeuksien suoja hallitusmuodon 2 luvun mukaisesti nauttiva oikeussubjekti, joten tällainen sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 17/1990 oli myös kyse valtion omaisuuteen kohdistuvista käyttörajoituksista:

”Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tällaiset omaisuuden käyttörajoitukset kohdistuvat valtioon. Koska se ei ole perusoikeuksien suoja hallitusmuodon 2 luvun mukaisesti nauttiva oikeussubjekti, eivät käyttörajoitukset vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

Näissä kolmessa tapauksessa kunnan omaisuus ja siihen kohdistuva suoja ei ole ollut tosiasiallisesti tarkastelun kohteena, koska ehdotetut lait eivät koskeneet lainkaan kuntien omaisuutta. Näin ollen niissä ei ollut kysymyksessä kunnan omaisuus. Perustuslakivaliokunta ei siten päässyt ottamaan kantaa kunnan omaisuuden mahdolliseen erityislaatuisuuteen verrattuna muihin julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden suhteen.

Lausunto PeVL 7/1990 onkin ainoa perusoikeusuudistusta edeltävä perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa otetaan tosiasiallisesti kantaa kunnan omaisuuteen kohdistuvaan perusoikeussuojaan. Hallituksen esityksessä 36/1990 vp. ehdotettiin, että tiealueiden lakkautuessa niiden omistusoikeus siirtyy entisen tieoikeuden siirtymisestä annetun lain mukaisesti viereisen kiinteistön omistajalle ja asemakaava-alueen ollessa kyseessä kunnalle.<sup>10</sup> Kuntien asema sekä paranee että heikkenee: yhtäältä ”joissakin tapauksissa kunnat eivät enää olisi entisten tiealueiden vastaanottajia ja toisaalta ne nykytilasta poiketen saisivat tällaisen aseman.” Kuntia ja muita maanomistajia kohdellaan hallituksen esityksessä samalla tavalla. Odotettavissa ei myöskään ollut, että tämän säädöksen nojalla siirtyvissä maa-alueissa olisi kyse kovinkaan merkityksellisistä alueista.<sup>11</sup> Lausunnossa ilmaistaan lähtökohtana, että ”(l)akiehdotuksen vaikutukset kunnille ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömiä, koska kunnalle julkisyhteisönä kuuluva omaisuus ei sellaisenaan nauti perustuslainsuojaa”.

Lausuntoon tehtiin asian ratkaisseessa valiokunnan kokouksessa muutos. Lausuntoluonnoksessa teksti kuului: ”Lakiehdotuksen vaikutukset ovat kunnille valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömiä,

<sup>10</sup> Nykyään vastaava säännös löytyy maantielain (503/2005) 91 §:stä.

<sup>11</sup> Esimerkiksi vuosien 2000–2003 aikana lakkautettiin 34 yleistä tietä yhteispituudeltaan 31 kilometriä (Maankäyttö 2/2004)

koska kunnan omaisuus ei nauti perustuslainsuojaa". Asian ensimmäisen käsittelyn viime vaiheissa valiokunta yksimielisesti muutti tekstin kuulumaan: "Lakiehdotuksen vaikutukset ovat kunnille valtiosääntöoikeudellisesti merkityksettömiä, koska kunnalle julkisyhteisönä kuuluva omaisuus ei sellaisenaan nauti perustuslainsuojaa". Sanamuodon muutoksesta heijastuu vaikutelma, että vaikkakaan kunnan omaisuus ei "sellaisenaan" nauti perustuslainsuojaa, sitä koskeva disponointi ei välttämättä ole täysin irrallinen perustuslainsuojasta.

Entisen tiealueen siirtymisestä annetun lain sanamuodon mukaan se, kenelle alue siirtyy, määrittyä tieoikeuden lakkaamishetken mukaan:

"Kun yleisistä teistä annetussa laissa (243/54) tarkoitettu tieoikeus tiealueeseen on lakannut sanotun lain 33 §:n nojalla, tiealue siirtyy tienpitäjältä, mikäli saman lain 34 §:stä tai jäljempänä olevista säännöksistä ei muuta johdu, asema- ja rakennuskaava-alueella ja alueella, jolle kunnanvaltuusto on päättänyt laadittavaksi sanotun kaavan, kunnan sekä muulla alueella viereisen kiinteistön omistajan hallintaan. Jollei alueen omistusoikeus kuulunut ennestään kunnalle tai viereisen kiinteistön omistajalle, tämä saa sen myös omistukseensa."

Tieoikeus lakkaa joko (kulkulaitosten ja yleisten töiden) ministeriön päätöksellä, mikäli tiealuetta ei määrätä käytettäväksi muuhun tarkoitukseen tai kun tietä siirrettäessä tiesuunnitelmassa ei erikseen määrätä vanhan suunnan jäämisestä yleiseksi tieksi (L yleisistä teistä 33 §, v. 1990 voimassa ollut säädös).

Tien lakkauttamisasian voi panna vireille tie- ja vesirakennushallitus tai asianomainen kunta. Tie- ja vesirakennushallituksen tulee ennen esityksen tekemistä hankkia asiasta lausunto lääninhallitukselta, jonka on kuultava asianomaista kuntaa, jollei tämä ole aloitetta tehnyt tai siihen yhtynyt. (Asetus yleisistä teistä, v. 1990 voimassa ollut säädös). Tien lakkauttaminen tai lakkautuminen on siten aina kunnan ennakoitavissa. Alueiden siirtymisen sitominen vaihtoehtoisesti kaavoitukseen turvaa asukkaiden itsehallinnon. Kunta voi itsehallinnon (kaavoitus-oikeutensa) perusteella järjestää tarpeelliseksi katsomansa maa-alueet omistukseensa.

Kunnan omaisuutta koskevassa tapauksessa PeVL 7/1990 kunnan asema sekä parani että huononi lausunnon tarkoittamassa tapauksessa ja asukkaiden itsehallinto on turvattu, koska kunnalla on alueellaan kaavoitusmonopoli. Siten kunta voi itsehallintonsa nojalla järjestää parhaaksi katsomansa tiealueet itselleen.

### 2.1.2 Perusoikeusuudistuksen jälkeinen lainsäädäntökäytäntö

Perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut kahdeksan lausuntoa, joissa on otettu kantaa julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusoikeussuojaan.

Valiokunta totesi lausunnossaan PeVL 10/1996:

Perusoikeusuudistuksen perustelujen (HE 309/ 1993 vp, s. 23/II) valossa on kuitenkin selvää, ettei ehdotus ole ongelmallinen hallitusmuodon 16 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten kannalta, koska kyseinen päätös kohdistuu kuntaan.

Hallituksen esityksessä 30/1996 käy ilmi, että tarkoituksena on ollut turvata se, että "takauskeskuksen päätöksenteko, riskien hallinta, hallinto ja toiminnan valvonta pysyvät vahvasti jäsenyhteisöjen käsissä ja että takauskeskuksen toimintaa voidaan ohjata ja kehittää niiden omien intressien mukaisesti." Hallituksen esityksen mukaan takauskeskus voisi myöntää takauksia vain kuntien määräämisvallassa oleviin luottolaitoksiin. Asukkaiden itsehallinto, päätösvalta ja perusoikeudet näyttää olevan turvattu. Tältä pohjalta vaikuttaa luontevalta, että kunnan muutoksenhakuoikeus ei ole tarpeen, varsinkin kun kunnalle jätettiin oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/1996 koski hallituksen esitystä 110/1996, jossa ehdotettiin kuntalain muuttamista siten, että laajennettaisiin mahdollisuutta muuttaa pakkokuntayhtymien perussopimusta ilman kaikkien jäsenkuntien suostumusta.

"Lausuntopyynnössä viitataan 79 §:n mahdolliseen valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen kuntien itsehallinnon (HM 51,2 §) ja omaisuuden perustuslainsuojan (HM 12 §)kannalta. Jälkimmäisen seikan osalta on todettava perusoikeusuudistuksen lähtökohtana olleen, että esimerkiksi kunnat jäivät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23/11; ks. myös PeVL 10/ 1996 vp). Valiokunta onkin arvioinut ehdotusta vain kuntien itsehallinnon näkökulmasta."

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä (HE 110/1996) todetaan:

"Sairaanhoitopiirien perussopimuksia ollaan parhaillaan muuttamassa kuntalain säännösten mukaisiksi ja muutoksessa otetaan huomioon myös kirjanpitolain (655/73) soveltaminen. Perussopimuksia muutettaessa puututaan myös niihin perussopimuksen kohtiin, joissa määritellään jäsenkunnilta kannettavien palvelumaksujen perusteet sekä jäsenkuntien vastuut kuntayhtymän varoista ja veloista. Muuttaminen edellyttää kaikkien jäsenkuntien hyväksymistä. Sairaanhoitopiireissä saattaa olla kymmeniä

jäsenkuntia ja yhdenkin vastustus estää muutoksen riippumatta siitä, minkä verran se käyttää sairaanhoitopiirin palveluja. Kun sairaanhoitopiiri toimii erikoissairaanhoitopalveluja tuottavana järjestelmänä, sen tulisi toimia liiketalousmaisesti tehokkaasti ja tuottaa palvelut taloudellisesti. Perussopimukset tulisi muuttaa sellaisiksi, että edellytykset taloudelliselle ja tehokkaalle toiminnalle olisivat olemassa, minkä vuoksi muutospäätökset tulisi voida tehdä jäsenkuntien kahden kolmasosan kannatuksella myös silloin, kun on kysymys maksuosuuksista ja jäsenkuntien osuudesta kuntayhtymän varoihin.”

Mielenkiintoinen havainto on, että kun asukkaiden itsehallinnon on voitu katsoa paremmin toteutuvan rajoittamalla sitä tietyiltä osilta, rajoitus on katsottu mahdolliseksi. Tavoitteena lausunnon koskeammassa esityksessä on kuntayhtymien taloudellinen ja tehokas toiminta. Asukkaiden itsehallinnon katsotaan paremmin toteutuvan kuntien sopimusvapautta rajoittamalla. Lainsäätäjän voidaan katsoa voivan perustellusti rajoittaa itsehallintoa, jos se suojaa itsehallintoa ja toteuttaa sitä paremmin.

PeVL 42/1998:n koskeammassa tapauksessa omaisuus siirtyi kunnalta kuntayhtymälle. Omaisuus säilyi siten asukkaiden itsehallinnon piirissä ottaen huomioon, että kuntayhtymä on jäsenkuntiensa omistama ja ohjaama.

”Lausuntopyynnössä mainitaan, että kuntien itsehallinnon lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on valtiosääntökysymyksenä kiinnitetty huomiota omaisuuden perustuslainsuojan kannalta Helsingin kaupungin (p.o. Helsingin yliopistollisen keskussairaala-kuntayhtymän) omaisuuden siirtämiseen perustettavalle kuntayhtymälle. Tämän johdosta on todettava perusoikeusuoistuksen lähtökohtana olevan, että esimerkiksi kunnat ja myös kuntayhtymät jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23/II; ks. myös PeVL 31/1996 vp). Asia ei siten ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.”

PeVL 71/2002 koski evankelis-luterilaisen kirkon velvollisuutta ylläpitää hautausmaita myös jäsenistöönä kuulumattomille henkilöille ja varaamaan tätä tarkoitusta varten erillisiä tunnustuksettomia hauta-alueita.

”Kirkon julkisoikeudellinen luonne merkitsee sitä, että omaisuudensuoja perusoikeutena ei ole tällaisessa yhteydessä merkityksellinen seikka. Kirkon maaomaisuus on historiallisesti pääosin perua kirkon julkisoikeudellisesta asemasta. Ehdotettu sääntely vastaa nykyistä, mutta tästä huolimatta valiokunta pitää 22 §:n

ilmentämää periaatetta tärkeänä. Huomion arvoista on, että jos jollakin seurakunnalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta osoittaa 5 §:n mukaista tunnustuksetonta hauta- aluetta, tästä aiheutuva ongelma voidaan ratkaista seurakuntien yhteistyön avulla.”

PeVL 15/2005 koski valtion kiinteän omaisuuden myyntiä (HE 24/2005). Valtio asetettiin hallituksen esityksessä muiden oikeussubjektien kanssa samaan asemaan laajentamalla kuntien etuosto-oikeutta koskemaan myös kauppoja, joissa valtio oli ostajana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 9/2015 punnittiin kunnille asetettavia velvoitteita yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Taustalla oli tilanne, jossa hallitus ei ollut käyttänyt yleistä toimivaltaansa velvoittaakseen niitä kuntia, jotka eivät puitelain mukaisia yhteistoiminta- alueita olleet järjestäneet. Syynä tähän oli odotettu sosiaali- ja terveysuudistuksen toteuttaminen, jota silmällä pitäen yhteistoiminta-alueiden muodostaminen katsottiin tarpeettomaksi. Siksi esitetty laki tulisi koskemaan vain niitä kuntia, jotka yhteistoiminta-alueen olivat muodostaneet. Tähän perustuslakivaliokunta otti kantaa lausunnossaan (PeVL 9/2015):

Perustuslakivaliokunta painottaa, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely koske kuntia, vaan ihmisiä. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että ehdotetun sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on turvata erityisesti yhteistoiminta-alueissa mukana olevien pienten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus. Lakiehdotus toteuttaa siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lausunnosta PeVL 9/2015 ilmenee, että perusoikeussuoja ei koske kuntia, vaan kunnan asukkaita. Toisaalta huomionarvoista on se, että valiokunta kytkee esityksen perusoikeuksien kokonaisuuteen. Vaikka kunta ei ole perusoikeuksia omaava subjekti, kunnan toimintaan ja omaisuuteen on lainsäädäntökäytännössä kytketty asukkaiden itsehallinnon turvaava menettely (ks. esim. PeVL 7/1990, PeVL 26/2017) Kunnan asukkaiden perusoikeudet toteutuvat asukkaiden itsehallinnon kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa suunnitellaan toteutettavaksi mittavia kunnallisen omaisuuden siirtoja (HE 15/2017) Perustuslakivaliokunta arvioi kunnan omaisuuden asemaa lausunnossaan PeVL 26/2017 ja ilmaisi kantanaan, että asukkaiden itsehallinto on säädösperusteisesti turvattava omaisuusjärjestelyissä: ”Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaannpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely.”

Ensimmäisen kerran perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta totesi kunnan omaisuutta koskevassa lausunnossaan 41/2017 vp., että kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle:

”Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja jo sitä ennen vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23). Kunnat eivät nauti perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Koska lakiehdotus koskee alueita ja rakennuksia, jotka ovat kokonaisuudessaan Helsingin kaupungin omistuksessa, säännösehdotukset eivät muodostu ongelmallisiksi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta. ”

Kysymyksessä ei ollut kunnan omaisuuden lainsäädännöllinen siirtäminen, vaan valtiosääntöisesti merkityksellisiä ovat kansalaisaloitteeseen KAA 1/2017 sisältyvän säädösehdotuksen (Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta) lunastusoikeutta koskevat 11 – 12 §. Itse asiassa ehdotettu laki ei toisi oikeustilaan uusia kunnan asemaa uusia heikentäviä elementtejä. Yleisen edun perusteella voidaan pakkolunastaa myös kunnan omistamia alueita jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Aloite näyttää vain nostavan esille ne erityiset yleisen edun elementit, joita aloitteentekijä katsoo tapauksessa olevan käsillä. Aloite saattaa sisältää jopa hiukan kunnan asemaa parantavan elementin suhteessa tavanomaiseen pakkolunastukseen: lunastuksen perusteella maksettava korvaus olisi maksettava korkeimman käyvän arvon mukaan. Pakkolunastuksesta voimassaolevien periaatteiden mukaan korvauksen määrittämisessä on tavallisesti käytetty käypää arvoa<sup>12</sup>. Muuten korvauksen määräytymisessä noudatettaisiin lunastuslain korvausperusteita, esimerkiksi täyden korvauksen maksamista taloudellisista menetyksistä. Muut kunnan omaisuutta koskevat kohdat koskevat suoraan asukkaiden itsehallintoa, eivätkä puutu kunnalliseen varallisuuteen välittömästi. Kunta ja muut toimijat on asetettu samaan asemaan ja rajoituksista on määritetty maksettavaksi hyvityksiä.

Eräät eläkkeiden omaisuudensuojaan kytkeytyvät ominaispiirteet on aiheellista huomioida asukkaiden itsehallinnon alaista omaisuutta tutkittaessa. Työntekijöiden eläkemaksuillaan rahoittamat eläkkeet on katsottu suoraan omaisuudensuojan piiriin kuuluviksi (PeVL 35/1993, PeVL 13/1995, PeVL 22/1995). Tämä ei tietenkään tarkoita suojaa eläkeyhtiöille, vaan keskiössä on nimenomaan ansaitun eläke-etuuden suoja. Tietty verotusjärjestelmä tai -muoto ei ole saanut oikeus- tai lainsäädäntökäytännössämme itsehallinnollista suojaa. Vertailun vuoksi otettakoon esimerkiksi eläkejärjestelmiin liittyvä perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttu kanta, jonka mukaan omaisuudensuojaa saa nimenomaan henkilön itselleen ansaitsema eläke-etu, ei tietty

---

<sup>12</sup> ks. esim. HE 179/1975 ”kohteenkorvaus (käypä arvo) tulee vastaamaan sitä arvoa, joka lunastettavalla omaisuudella on keskimäärin kaikille niille, joilla voi olla omaisuudelle käyttöä”

voimassaoleva eläkejärjestelmä<sup>13</sup>. Eläkkeet ovat julkista varallisuutta. Liityntä kunnan omaisuuteen voitaneen tehdä suoraan siksi, että eläkkeiden ansainta on ollut yksilön itsensä päätettävissä, eikä suoraan julkisen vallan käytöstä johtuvaa.

Eläkejärjestelmä ei sisällä myöskään suoraan eläkkeisiin sijoittamansa varallisuuden takaisinpalauttamista. Kunnan asukaskaan ei saa suoraa vastinetta tai etuutta veronmaksulleen ja kunnan omaisuus ei ole yksittäisen asukkaan päätöksellä realisoitavissa. Myöskään eläkejärjestelmä ei rakennu suoraan omaa rahoitusta vastaavaan etuun, ja kuitenkin sille on tunnustettu omaisuudensuoja. Eläkkeet eivät ole sidottuja oikeustoimiperusteiseen tai perimykselliseen siirtymiseen, vaan niiden saaminen on sidottu muiden muassa ikään.

## 2.2 Välillisen suojan oppi oikeuskirjallisuudessa

Oikeuskirjallisuudessa selkeä enemmistö kirjoittajista viittaa suoraan hallituksen esityksen 309/1993 kantaan. Tarkasteluun otetaan viimeaikaisia, muiden muassa sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä maakuntauudistuksen lainsäädäntökäsittelyn yhteydessä annettuja, asiantuntijalausuntoja.

Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.4.2017:

”Ehdotusta on paikallaan arvioida omaisuuden perusoikeussuojan kannalta. Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Tältä osin arvionnin lähtökohtana kuitenkin on, että kunnat eivät perusoikeusuudistuksen yhteydessä esitetyn rajauksen mukaan ole perusoikeuksien subjekteja (HE 309/1993 vp, s. 23). Myöskään perustuslakivaliokunnan uudemman ja vakiintuneen käytännön (mm. PeVL 181/1982 vp, PeVL 61/1990 vp, PeVL 7/1990 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1998 vp) mukaan julkisyhteisöjen kuten kuntien omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin. Ehdotus ei siten ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen.

Arvioinnissa on tältä osin lisäksi otettava huomioon, että kunnan asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslain mukaan. Tämä merkitsee, että kunnallisen itsehallinnon peruselementteihin – tässä tapauksessa erityisesti kuntien omistusoikeuteen - ei voida puuttua lailla siten, että kunnan asukkaiden itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä.”

Mikael Hiden lausui niin kutsutun Lex Malmin (KAA 1/2017) yhteydessä kuntien omaisuuden suojasta:

---

<sup>13</sup> esim. PeVL 13/1995



"Arvioitaessa lakiehdotuksen merkitystä omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on oikeudellisesti merkittävää, kenelle ehdotuksen mukaan lunastettavaksi tuleva tai rajoitusten kohteeksi joutuva omaisuus kuuluu. Olen käsittänyt niin, että tässä lunastettavaksi tarkoitetun alueen ja ehkä myös rajoitusten kohteeksi ajatellun alueen ainakin valtaosin omistaa Helsingin kaupunki. Kunnat eivät pakkojäsenyyteen perustuvina julkista valtaa käyttävinä julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä ole perustuslain omaisuudensuojasäännöksen (PL 15 §) - kuten ei muidenkaan perusoikeuksien – subjekteja. Kunnalla olevan kiinteän omaisuuden omistusoikeuden tai omaisuutta koskevien rajoitusten lunastamisessa ei siten olla sidottuja perusoikeussäännöksestä johtuviin edellytyksiin ja lunastamisesta voidaan esim. säätää lunastuslaista (603/1977) poikkeavalla tavalla. Toisaalta voi olla eri syistä perusteltua, että kunnan kiinteistöjä koskevissa lunastuksissa pitäydytään lunastuksissa yleensä noudatettaviin lunastuslain säännöksiin. En ole aloitteen pohjalta oikein saanut konkreettista kuvaa siitä, mitä alueita lunastukset ja käyttörajoitukset voisivat tulla koskemaan, missä määrin kohteiksi ehkä voisi tulla myös muita kuin Helsingin kaupungille kuuluvia alueita ja missä määrin kyseessä oleville alueille edelleen jäisi mahdollisuus asuntorakentamiseen. Minusta kuitenkin näyttää yleiskuvana siltä, että lakiehdotuksessa tarkoitetut omaisuuden lunastamista ja käyttöoikeuksien rajoittamista tarkoittavat valtuudet ovat – tarpeen mukaan tarkennettuina - omaisuudensuojasäännöksen estämättä toteutettavissa tavallisessa laissa."<sup>14</sup>

Huomio kiinnittyy siihen, mitkä voivat olla "eri syitä", joiden myötä voi olla perusteltua pitäytyä yleensä noudatettavissa lunastuslainsäännöksissä kuntaomaisuuden lunastuksissa. Lunastuslainsäädäntöhän kumpuaa perustuslain 15 §:stä ja omaisuudensuoja-perusoikeuden rajoittamisesta.

Edellä olevista lausunnoista, jotka edustavat hyvin viimeaikaista valtasuuntaa valtiosääntöasiantuntijoiden keskuudessa, voidaan päätellä, että itsehallinto käsitetään enemmän kunnan oikeutena, eikä perustuslain sanamuodon mukaisesti asukkaiden oikeutena. Asukkaan näkökulma ja oikeus näyttääkin jäävän käsittelemättä ja arvioimatta. Hallituksen esityksen lausuma "vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle" näyttää pelkistyneen viittaukseksi, jonka syvyyttä sen todellisten soveltamistilanteiden valossa ei ole asiantuntijalausunnoissa huomioitu. Sitä on osittain sovellettu tilanteisiin, joihin perustuslakivaliokunta ei ole sitä käyttänyt.

---

<sup>14</sup> Hidenin lausunto perustuslakivaliokunnalle 4.10.2017

Hiden vie ajatuksen kunnan omaisuuden perustuslainsuojasta pisimmälle. Hänen mukaansa kuntaa ei ainoastaan suljeta ulos perusoikeuksien subjektien joukosta, vaan Hidenin mukaan lisäksi "(k)unnalla olevan kiinteän omaisuuden omistusoikeuden tai omaisuutta koskevien rajoitusten lunastamisessa ei siten olla sidottuja perusoikeussäännöksestä johtuviin edellytyksiin". Kunnan jäsenyys näyttäisi hänen mukaansa kaventavan perusoikeussuojan henkilöllistä soveltamisalaa.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös toista näkökulmaa avaavia tulkintoja. Mäenpään mukaan voidaan katsoa julkisoikeudellisen oikeushenkilön sopimusvapauden saavan suojaa perustuslain 15 §:n perusteella <sup>15</sup>.

Saraviita toteaa:

"Perusoikeussuoja rajoittuu vain yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Julkista valtaa käyttävät viranomaiset sekä valtio, kunta, maakunnalliset organisaatiot jne. eivät ole perusoikeussuojan piirissä (PeVL 24/1997). Erilaiset valtion tiede- ja taidelaitokset ovat kuitenkin Pel 16.3 §:n (tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus) piirissä. Poikkeuksena voivat lisäksi olla eräät kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvat toiminnot ja mahdollisesti myös kunnan omaisuus. Kunnan omaisuus saattaa olla tosiasiallisen omaisuuden suojan piirissä kunnallisen itsehallinnon perusoikeussuojan Pel 121§:n kautta. Kunnallisvarallisuuteen puuttuminen saattaa näet heikentää itsehallinnon taloudellista perustaa, joka on vahvistettu Pel 121 §:n 3 momentin säädöksessä kunnan oikeudesta verotukseen.

Julkisoikeudellista valtaa käyttävien välillisen julkishallinnon orgaanien suhteen vallinnee sama tila. Sen sijaan julkisoikeudellisilla yhteisöillä (paliskunnat, metsänhoitoyhdistykset, kalastuskunnat ym.) lienee perusoikeussuojaa varallisuutensa ja toimintavapautensa osalta samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisilla oikeushenkilöillä. Tämän luokituksen osalta avoimeksi jätetään valtion osakeyhtiöt ja valtion liikelaitokset."

---

"Esitetyt periaatteet eivät ole riidattomia, sillä perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjat vaikenavat näistä seikoista. Toistaiseksi ei ole annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa olisi yleiseltä kannalta ja yhtenäisesti

---

<sup>15</sup>Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 8.6.2016

selvitetty oikeushenkilöiden asemaa suhteessa vuosien 1995 ja 2000 perusoikeussäännöksiin”<sup>16</sup>

Tuorin selvityksestä Kuntien takauskeskukselle käy ilmi, että välillisen suojan oppia on sovellettu kaikkiin oikeushenkilöihin vuodesta 1946 alkaen erottelematta oikeushenkilöitä julkisiin ja yksityisiin. Vuodesta 1982 on esiintynyt myös tarkastelemamme julkisoikeudellisen oikeushenkilön poissulkeva perusoikeustulkinta.<sup>17</sup> Tuorin lausunnosta jääkin siihen käsitykseen, että kunnilla ei tällä hetkellä katsota olevan välillistä omaisuudensuojaa. Hän kuitenkin omien sanojensa mukaan asettaa kyseenalaiseksi perustuslakivaliokunnan ”yksioikoisen torjuvan kannan” suhteessa julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan. On kuitenkin huomattava, että ”yksioikoisen torjuvaa kantaa” ei ole sovellettu perustuslakivaliokunnan käytännössä kuin kerran, ja silloinkin hyvin etäisesti. On toistaiseksi osoittamatta, että eräiden asiantuntijoiden kanta kunnan omaisuuteen kohdistuvien perusoikeusvaikutuksien täydellisestä tyhjentymisestä vastaisi perustuslakivaliokunnan käsitystä.

Tuorin mukaan kuntien omaisuus nauttii perustuslainsuojaa asukkaiden itsehallinnon kautta. Hän toteaa edelleen: ”Itsehallintosäädöksen tulkinnassa voidaankin ottaa huomioon näkökohtia, jotka olisivat merkityksellisiä myös kuntien välillisen perusoikeussuojan arvioinnissa.” On huomionarvoista, että Tuori puhuu nimenomaan kuntien omaisuudensuojasta (ei siis ihmisten) eikä johda perusteluita tulkinnalleen perusoikeussuojasta, vaan yksinomaan asukkaiden itsehallinnon elementeistä. Tuori tähdentää kuitenkin, että kunnan omaisuuteen puuttuminen mahdollisesti koskettaa myös luonnollisten henkilöiden, kunnan asukkaiden, oikeuksia. Tuori toteaaakin, että ”(t)ulevaisuudessa saattaakin olla perusteltua tarvetta tarkistaa yksioikoisen torjuvaa kantaa, jonka perustuslakivaliokunta on ottanut julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuuden perusoikeussuojaan.”<sup>18</sup>

Sen sijaan Tuori jättää avoimeksi kysymyksen, miksi julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt eritellään omaisuudensuojan välillistä oppia koskeissa tulkinnoissa. Hän pitää mahdollisena, että merkityksellisenä asiana tässä on kunnan rooli perustuslain velvoittamana perusoikeuksien toteuttajana. Toisaalta Tuori nostaa esiin kunnan tarpeen saada suojaa valtiota vastaan. Saraviita puolestaan toteaa, että kunnallisen varallisuuden suoja ja laajemminkin oikeushenkilöihin ulottuva perusoikeussuoja vuosien 1995 ja 2000 perusoikeussäännöksiä valossa on jäänyt käsittelemättä sekä perusoikeusuudistuksen valmistelussa että perustuslakivaliokunnan käytännössä.

---

<sup>16</sup> Saraviita 2005

<sup>17</sup> Tuorin selvitys 15.9.2017

<sup>18</sup> Tuorin selvitys 15.9.2017

## 2.3 Välillisen suojan oppi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Pohjoismaisessa käytännössä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 1. lisäpöytäkirjassa 1 artiklassa säädetään omaisuuden suojasta: Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. ”Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” EIS:ssä ei siten ole eroteltu oikeushenkilöitä yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin. Eurooppalaisessa oikeuskirjallisuudessa on esitetty kantoja, joiden mukaan paikalliset itsehallinnot voivat omata perusoikeuksia valtion suuntaan, koska ne eivät johda oikeuttaan valtiosta, vaan asukkaiden yhteisöstä.<sup>19</sup>

”Se, että nimenomaisesti määritetään juridiset henkilöt suojaobjekteiksi, johtuu siitä, että oikeus (omaisuudensuoja, lisäys tässä) koskee monenlaista taloudellista toimintaa, jota yksittäiset henkilöt voivat harjoittaa, mutta myös, ja ehkä ennen kaikkea, yksittäiset voivat harjoittaa sitä eri juridisten henkilöiden kautta. Voidaanhan omaisuudensuojan kohde, sen suojaobjekti, itse omaisuus, luovuttaa ja usein tämä tapahtuu markkinoilla, joissa yritykset toimivat.”

Julkisia ja yksityisiä oikeushenkilöitä ei näytetä erotettavan säännöksessä eikä sitä koskeissa kommentaareissa. Tosin nimenomaista mainintaa julkisista oikeushenkilöistä ei aineiston läpikäymisessä ole havaittu. Myöskään Lainkirjoittajan oppaassa (2013) ei ole erikseen mainittu julkisia oikeushenkilöitä. Tämä saattaa johtua myös oppaan kirjoittamisessa tehdystä rajauksesta, eikä välttämättä ole ollenkaan merkityksellinen perusoikeussuojan ulottumisen näkökulmasta.

Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsform) 15 § koskee omaisuudensuojaa:

Omaisuudensuoja

---

15 § Jokaisen omaisuus on turvattu siten, että ketään ei voi pakottaa luopumaan omaisuudestaan julkiselle tai yksityiselle pakkolunastuksen tai muun sellaisen toimenpiteen kautta tai kärsimään siitä että julkinen valta rajoittaa maan tai rakennuksen käyttöä muutoin kuin silloin, kun sitä tarvitaan tärkeän yleisen intressin täyttämiseksi.

Sille, joka pakkolunastuksen tai muun sellaisen toimenpiteen kautta pakotetaan luopumaan omaisuudestaan, on taattava täysi korvaus menetyksestä. Korvaus on

---

<sup>19</sup> Ryynänen 2012 s. 181

taattava myös sille, jonka maan tai rakennuksen käyttöä julkinen valta rajaa sellaisella tavalla, että meneillään oleva maankäyttö kajoamalla kiinteistön alueella huomattavasti vaikeutuu tai aiheutuu vahinko, joka on merkityksellinen suhteessa tämän kiinteistön osan arvoon. Korvaus on määrättävä laissa osoitettujen perusteiden mukaan.

--

Omaisuuksensuoja-perusoikeuden ulottumista julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin valottaa 1990-luvulla työskennelleen Vapaus- ja oikeuskomitean (Fri- och rättighetskommitte) osamietintö:

”Yksi kysymys, josta on keskusteltu, on se, voidaanko esimerkiksi kunnat ja kirkolliset oikeussubjektit katsoa olevan korvaukseen oikeutettuja hallitusmuodon 2 luvun 18 §:n määräyksen seurauksena, kun valtio pakkolunastaa niiden maata, mutta on vaikea havaita, että määräyksen sanamuoto antaisi jotain tukea sille.

Tanskalaisessa oikeudessa katsotaan kuitenkin, että sekä valtio että kunnat ovat vastaavan määräyksen suojaamia Tanskan perustuslain 73 §:n perusteella. Yhden doktriinissa esiintuodun käsityksen mukaan näyttää sen kysymyksen kannalta, soveltuuko hallitusmuodon 2 luvun 18 §, olevan ratkaisevaa, onko kajoamisen kohteena oleva oikeussubjekti erillinen valtiosta tai minkäänlaisesta tahansa kunnasta ks. Bengtsson Ersättning vid offentliga ingrepp s. 74. Kirkollinen seurakunta ei siten voisi vedota määräykseen, mutta oletettavasti paikallinen kirkko voisi siinä määrin kun se voidaan katsoa erilliseksi oikeussubjektiksi. Hallitusmuodon 2 luvun 18 §:n tulisi myös käsittää yleishyödylliset säätiöt, vaikka ne hyötyvät valtiosta tai kunnasta. Edelleen täytyy valtiolliset ja kunnalliset yhtiöt sisällyttää määräyksen piiriin koska ne muodollisesti ovat yksityisiä oikeussubjekteja.”

Esimerkiksi Bengtsson on esittänyt myös toisenlaisen kannan:

”Mahdollisesti voivat sitä vastoin kunnille, maakäräjille ja kirkollisille oikeussubjekteille katsoa olevan taattu korvaus, jos valtio haluaa pakkolunastaa niiden maata, mutta myös tämä on vaikea yhdistää sanamuotoon.”<sup>20</sup>

Vaikuttaa siltä, että välillisen omaisuuden suojan ulottuminen kuntaan on Ruotsissa jäänyt epäselväksi. Sitä vastoin Tanskan perusoikeustulkinta antaa yksiselitteisen suojan kunnan omaisuudelle omaisuudensuoja-perusoikeuden perusteella.

---

<sup>20</sup> Bengtsson 1986 s. 74

”Suojattuja omistajia voivat olla sekä tanskalaiset että ulkomaalaiset, P. Andersen 1954 s 728. Omistaja voi olla yksityinen henkilö, yritys, säätiö tai julkinen viranomainen. Viimeiseksi mainitun osalta voidaan puhua, että esimerkiksi valtiollinen viranomainen pakkolunastaa kunnallisesti omistettua omaisuutta, tai kunta pakkolunastaa valtiollista omaisuutta, (P. Andersen 1954 s 724.)”

”Vaikka julkinen viranomainen tai hallintosubjekti on suojattu omistajana, on lainsäädäntövallalla vapaampi asema suhteessa julkiseen omistajaan kuin suhteessa yksityiseen omistajaan. Perustuslain 73 § ei estä sitä, että Tanskan Kansallispankki esimerkiksi lailla uudelleenjärjestellään yhteen konttoriin oman varallisuuden sisällä talousministeriön alaisuudessa, (B. Christensen: Nationalbanken og forvaltningsret 1985 s 166). Vastaavaa vapautta lainsäädäntövallalla ei ole suhteessa kuntiin, joiden itsenäisyys on suojattu perustuslain 82 §:ssä. Suhteessa toisiin hallintosubjekteihin lainsäädäntövallan vapaus voi riippua muun muassa seuraavista asioista: mistä varat ovat peräisin, miten voitto on käytetty tai tappio katettu, kuinka johto on nimetty ja mahdollinen sidos kunnalliseen itsehallintoon.”<sup>21</sup>

## 2.4 Yhteenvetoa

Edellä selostetusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee, että omaisuudensuojan ulottumista julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin on käsitelty ennen perusoikeusuudistusta neljässä lausunnossa, ensimmäisen kerran vuonna 1982. Lisäksi perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeussuojan ulottumista kuntiin koskevat olennaisesti lausunnot PeVL 31/1996, PeVL 42/1998 ja PeVL 9/2015, PeVL 10/1996, PeVL 26/2017 ja PeVL 41/2017.

Sanamuodon mukaan perustuslakivaliokunta puhuu näissä kuntien omaisuudesta tai perusoikeuksista. Vain yhdessä näissä lausunnoista kuitenkin oli tosiasiallisesti kyse kunnan omaisuudesta. Tällöinkin kunnan omaisuus ei todellisuudessa vähentynyt, vaan kunnan itsehallinto turvattiin ja sitä kautta oikeus määrätä omaisuudestaan. Täsmällinen ydinesimerkki vaikuttaa puuttuvan, jossa perustuslakivaliokunnan kantaa olisi kysytty asukkaiden itsehallinnon alaisen omaisuuden käsittelyyn. On ilmeistä, ettei perustuslakivaliokunta, vaikkakin lausuen kaikkien julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuudelle kohdistuvasta suojasta, ottanut kantaa tai edes huomioon muista julkisista oikeushenkilöistä eroavan kunnan asukkaan oikeutta omaisuuteen asukkaiden itsehallinnon pohjalta.

---

<sup>21</sup> Zahle 1989 s. 125-126

Lausuntoja ja niiden koskettamia tapauksia tarkemmin analysoitaessa havaitaan, että ”vakiintuneen lainsäädäntökäytännön” muodostuminen omaisuudensuojan välillisen opin ulottamisessa julkisiin oikeushenkilöihin voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi. Yleistä ja eheää tulkintalinjaa on tarkatenkin vaikea havaita. Tarkastellut tapaukset ovat koskeneet erityisiä tilanteita, joissa on ollut edustettuna eri julkisoikeudellisia subjekteja. Erityisen vaikea on hahmottaa yhtenäistä linjaa kunnan omaisuuteen liitettävän suojan osalta. Asukkaiden itsehallinnosta omaisuudelle johtuvia erityispiirteitä huomioon ottavaa tulkintakäytäntöä on varsin vähän. Vain yhdessä lausunnossa ennen perusoikeusuudistusta on kosketeltu tosiasiallisesti kunnan omaisuutta.

Vakiintuneena voidaan pitää tulkintaa, jonka mukaan kunnalla tai muulla julkisella oikeushenkilöllä ei ole omaisuudensuojaa. Tätä tulkintaa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sovellettu hyvin suppeasti vain tilanteissa, joissa kunta tyhjenee asukkaistaan tai ei enää ole merkityksellinen asukkaidensa perusoikeuksien toteuttamisen kannalta.

Kunnan omaisuuden hallinnointi ja siirtäminen lainsäädännössä ja perustuslaintulkintakäytännössä ohitetaan toteamalla, että kunta ei ole perusoikeuksien subjekti, joten kunnan omaisuuden käsittely ei ole valtiosääntöisesti tai perusoikeuksien suhteen merkityksellinen. Näyttää oletetun suoraan, että millään muulla subjektilla kuin kunnalla ei voi olla perusoikeuksien suojaamia oikeuksia kunnan omaisuuteen. Tätä voitaneen verrata siihen, että osakeyhtiön omaisuutta käsiteltäessä todettaisiin, että vain oikeushenkilön suhde omaisuuteen on valtiosääntöoikeudellisesti tai perusoikeuksien kannalta merkityksellinen ja jätettäisiin osakkeenomistajan oikeus omaisuuteen tyystin huomiotta.

Valtiosääntöoikeudellisesti ja myös varallisuusoikeudellisesti omaisuudensuojan yleisten oppien valossa tämä näyttäytyy arveluttavana. Oikeusjärjestyksemme ei tunne omaisuutta, johon ei kellään luonnollisella henkilöllä ole oikeutta. Omaisuudelle on aina ominaista, että siihen kohdistuu jonkin luonnollisen henkilön omistusoikeus. Ei ole uskottavaa, että olisi omaisuutta, joka ei kiinnittyisi kenenkään perusoikeuteen ja johon tavallisella lainsäädännöllä olisi alkuperäistä saantoa verrattava oikeus.

Tarkasteltaessa lausumaa, jonka mukaan kunta ei ole perusoikeuksien subjekti, on syytä tarkata, miten perustuslakivaliokunta on tuota lausumaa käyttänyt. Ei ole perusteltua laajentaa tulkintaa koskemaan sellaista, johon perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytäntöään ulottanut. Perustuslakivaliokunta on lausunut, että kunta ei ole perusoikeuksien subjekti. Kuitenkaan perustuslakivaliokunta ei ole lausunut, ettei kunnan asukas tai jokin muu luonnollinen henkilö voisi olla sellainen perusoikeuksien subjekti, jonka perusoikeussuojaan kunnan hallussa olevan omaisuuden käsittely voi vaikuttaa.

Vaikuttaa siltä, että on jokseenkin tavallista, että hallituksen esityksen 309/1993 lausuma julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta on ymmärretty harhaanjohtavasti kielloksi johtaa julkisten oikeushenkilöiden omaisuus perusoikeuksista. Tosin perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena lausunnon kohteena olevan asian valtiosääntöoikeudellisesta merkityksettömyydestä, että kunnalla ei ole perusoikeuksia suhteessa omaisuuteensa. Kuntien omaisuutta koskeva perustuslainsuoja on käsitelty pintapuolisesti, tarkastellen vain kunnan suhdetta omaisuuteen. Mikään ei kuitenkaan lainsäädäntökäytännössä viittaa siihen, että olisi tarkoitus kiistää kaikki kytkennät kunnan omaisuuden ja perusoikeuksien välillä. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan kantana esitettyä lausumaa ”kunnalla ei ole omaisuudensuojaa” on eräissä tilanteissa sovitettu väärin.

Sitä vastoin myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty perusteluja, joiden mukaan kunnan omaisuuteen kohdistuu perusoikeusvaikutuksia ja että on luonnollisia henkilöitä, joilla on perusoikeuksia myös kunnan omaisuuden suhteen. Tästä ovat maininneet Hiden Lex Malmin yhteydessä viitatessaan, että voi olla erityisiä syitä noudattaa lunastuslain periaatteita, Tuori kyseenalaistaessaan ”yksioikoisen torjuvan kannan” Kuntien takauskeskukselle antamassaan lausunnossa sekä Saraviita kiinnittäessään huomiota, että kunnan omaisuuden suoja on jäänyt käsittelemättä ja nostaessaan esiin mahdollisuuden sen poikkeusluonteisuudesta.

Myös lainsäädäntökäytännössä käytetyt varovat sanamuodot viittaavat siihen, että kunnan omaisuutta ei voitaisi tyystin sulkea ulos perusoikeussuojasta tai ainakin sitä koskeva teoria olisi pitkälti käsittelemättä. On todettu selkeästi, että kunta ei voi olla perusoikeuksien subjektina. Milloinkaan ei kuitenkaan ole esimerkiksi lainsäädäntökäytännössä otettu kantaa sen puolesta, että kunnan omaisuus olisi täysin perusoikeuskytkennöistä vapaa tai että kunnan asukkailla ei omaisuudensuojaa olisi.

Kun lainsäädännössä tai perustuslakivaliokunnassa käsitellään kunnan omaisuutta, ei riitä, että todetaan kunnalta puuttuvan omaisuudensuojan ja siten kunnan omaisuuden käsittely on perusoikeuksien kannalta merkityksetön. Asukkaiden sen omaisuuden, joka on kunnan hallussa, vaikutusarviointi suhteessa kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja kaikkiin perusoikeuksiin näyttää jääneen lainsäädäntökäytännössä tekemättä.



### 3.Omaisuuksensuoja osana asukkaiden itsehallintoa

#### 3.1 Johdanto

Kunnan omaisuudelle tunnustettava omaisuudensuoja on tähänastisessa oikeustieteellisessä käytännössä ja tutkimuksessa johdettu suoraan asukkaiden itsehallinnosta ja sen keskeisistä ominaispiirteistä. Yhtäältä on tullut kysymykseen se, että kunnalla on itsehallintonsa nojalla päätösvalta omaisuutensa käytön suhteen. Toisaalta kuntien verotusoikeuden on katsottu sisältävän omaisuutta suojaavan elementin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan<sup>22</sup>. Esimerkiksi Tuori on katsonut verotusoikeuden tyhjenevän, mikäli kuntaomaisuudelle ei annettaisi suojaa.<sup>23</sup>

Läheisesti verotusoikeuteen liittyvät pohjoismaisessa perinteessä omaksutut periaatteet. Suomen tavoin myös Ruotsin tulkintakäytäntö tuntee kunnallisen rahoitusperiaatteen, jonka mukaan kunnalla on oltava tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Lisäksi Ruotsissa sovelletaan ”hyvä taloudenpito”-käsitettä kuntataloudessa. Aiemmin vastaava periaate merkitsi kunnallisen varallisuuden vähentämiskieltoa, mutta sittemmin siitä on luovuttu ja korvattu tarkoituksenmukaisemmalla hyvään taloudenpitoon velvoittavalla ohjenuoralla.

On otettava huomioon Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja sitä koskeva oikeuskirjallisuus. Eurooppalaisessa käytännössä on omaksuttu läheisyysperiaate, joka käy ilmi myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta: ”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.”

Erityisen tärkeä aiheen kannalta on itsehallintokäsityksen muotoutuminen modernissa oikeusajattelussa. Perinteisessä käsityksessä itsehallinto on ymmärretty institutionaalisena suojana, jonka mukaan itsehallinto ei ole yksityisten kuntien subjektiivisten oikeuksien suoja, vaan sillä suojattiin itsehallintojärjestelmää.<sup>24</sup> Pidemmälle menevä itsehallintonäkemys perustuu kansansuvereniteettiin, jollaisena oikeutena se saa alueyhteisön oikeushenkilöllisyydessä oikeuden omaajan. Koska paikalliset itsehallinnot eivät johda oikeuttaan valtiosta, vaan asukkaiden yhteisöstä,

---

<sup>22</sup> PeVL 67/2014 s.10

<sup>23</sup> Tuori 2017

<sup>24</sup> Ryyänen 2012 s. 52- 53

ne voivat omata perusoikeuksia valtion suuntaan. Kansalaisten itsehallinnon muodossa toteutettavalla kuntien itsehallinnolla on oltavat mahdollisuudet tosiasiallisesti toteutua. Muodolliset rakenteet yksinomaan eivät riitä. Ajatus itsehallinnosta pelkästään institutionaalisena suojana onkin hylätty uudemmassa mannereurooppalaisessa ajattelussa, johon myös peruskirjan laatiminen on keskeisesti perustunut.<sup>25</sup>

Pohjaa itsehallinnon perinteiseltä käsitykseltä vie ennen muuta itsehallinnon demokratia-aspekti rahoitusperiaatteen myötävaikuttamana. Peruskirjassa itsehallintoa näyttää laajennetun traditionaalisesta itsehallintonäkemyksestä kohti kansansuvereniteettiperiaatteeseen nojaavaa tulkintaa; esimerkiksi 3 artiklassa puhutaan nimenomaisesti oikeudesta. Asukkaiden itsehallinto subjektiivisena oikeutena on vahvistettu muiden muassa Itävallan liittotasavallan perustuslaissa.<sup>26</sup>

Näkemyistä edelleen vahvistaa perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan asukkaiden itsehallinto on oikeutta päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Asukkaiden itsehallinto edellyttää siten paitsi kuntia instituutiona, myös tiettyjen kansainvälisesti ja perustuslaissa turvattujen oikeuksien ja toimintavapauden turvaamista kunnille<sup>27</sup>.

## 3.2 Itsehallinnollisen omaisuuden siirrot ja niissä noudatetut periaatteet

### 3.2.1 Suomalainen käytäntö

Se, miten kunnan omaisuutta on tosiasiallisesti käsitelty, näkyy pohjoismaisesta kuntavarallisuuden siirtokäytännöstä. Ensimmäinen tapaus Suomessa muodostui, kun tietyt tullikamarit lakkautettiin lailla 1920-luvun alussa. Hallituksen esityksessä 37/1921 ehdotettiin, että lakkautuksen yhteydessä kaupungilla olisi oikeus luovuttaa hyödyttömiksi käyneet tullikamarirakennukset ja -kiinteistöt ja saada siitä korvaus valtiolta. Kaupungit olivat nimittäin rahoittaneet ja ylläpitäneet kyseisen omaisuuden. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan säätää täyden korvauksen maksamisesta, kun taas sitä alempi korvaus olisi tullut toteuttaa vaikeutetun lainsäätämisyjärjestyksen kautta.<sup>28</sup> Tapauksen käyttökelpoisuutta vähentää sen ikä, mutta se voidaan nähdä esimerkinomaisena avauksena hallitusmuodon aikaisesta käytännöstä.

Merkittävämpi kokonaisuus muodostuu sairaalalainsäädännön uudistuksista 1940-1970-luvuilta. 1940-luvulla lähtökohdaksi oli otettu, että kohtuullinen taakanjako kuntien ja valtion välillä olisi se, että kunnat ja valtio vastaisivat ”yleisten lasarettisairaalain” perustamisesta ja ylläpidosta puoliksi. Vuonna 1965 keskussairaalat siirrettiin lopullisesti valtiolta kunnille. Tällöin kunnat maksoivat puolet

<sup>25</sup> Ryyänen 2012 s. 181-183

<sup>26</sup> Ryyänen 2012 s. 53

<sup>27</sup> Ryyänen 2012 s. 54

<sup>28</sup> PeVL 36/1921

siirtyvän omaisuuden arvosta korvauksena valtiolle. Arvonmäärittämiseen sovellettiin lain kunnallisista yleissairaaloista 11 §:ää, jota tarkastellaan jäljempänä.

Siirroissa suoritettujen korvausten perusteet nähdään hallituksen esityksestä (73/1965 vp. edusk. vast) laiksi kunnallisista yleissairaaloista.

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 10 §:

Milloin valtion sairaala muutetaan tai laajennetaan keskussairaalaksi tai sen osastoiksi, on 9 §:ssä tarkoitettuja kuntien perustamiskustannusosuuksia laskettaessa otettava huomioon siirtyvän omaisuuden arvo. Sen osalta kuntien sanotut osuudet on suoritettava sitten kun keskussairaala on keskussairaaloiden rakentamisesta 27 päivänä kesäkuuta 1950 annetun lain (337/50) 2 §:ssä mainitun kiireellisyysjärjestyksen mukaisessa rakentamisvuorossa. Kun aluesairaala muutetaan keskussairaalaksi tai sen osastoiksi, valtio korvaa aluesairaalan kuntainliitolle kaksi kolmannesta siirtyvän omaisuuden arvosta, vähennettynä omaisuuden hankintakustannuksista valtion varoin rahoitetun määrän suhteellisella osuudella. Korvaus on suoritettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun korvauksen suuruus on lainvoimaisesti vahvistettu.

Esityksen sisältämän lakiehdotuksen 41 §:

Jos 40 §:n 1 momentissa tarkoitettu sairaala (jonka perustamiskustannukset on osittain tai kokonaan rahoitettu valtion varoin, lisäys suluissa VI) siirtyy toiselle omistajalle tahi jos sen toiminta lopetetaan tai sitä muutetaan niin, ettei lääkintöhallitus voi hyväksyä sairaalaa tai laitosta sellaisena käytettäväksi, valtioneuvosto voi päättää sen lunastettavaksi valtiolle. --- Milloin lääkintöhallitus on antanut suostumuksensa 1 momentissa tarkoitettuun toiminnan muuttamiseen, lunastusoikeutta ei ole. Valtiolle on tällöin kuitenkin suoritettava sen suuruinen osa kysymyksessä olevalla omaisuudella toiminnan muuttamisen ajankohtana olleesta arvosta, mikä vastaa valtion varoin rahoitetun määrän suhteellista osuutta hankintakustannuksista, jollei valtioneuvosto myönnä helpotusta tästä velvollisuudesta. Sovellettaessa 1 ja 2 momenttia arvioidaan omaisuuden arvo 11 §:n 1 momentissa mainittujen perusteiden mukaan. Lunastettaessa sairaala 1 momentin nojalla otetaan vähennyksenä huomioon valtion vastattaviksi ehkä siirtyvät velat.

1970-luvulla toteutettu kansanterveystyön uudistus jatkoi samaa linjaa osoittaen puolestaan, että valtion lunastaessa omaisuutta kunnalta olisi lunastushintana käytettävä valtioneuvoston

määräämää kohtuullista arviohintaa.<sup>29</sup> Silloin lopetettiin paikallissairaalat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ja perustettiin terveyskeskukset osana kansanterveystyön laajempaa uudistusta, jossa resursseja fokuoitiin sairaanhoidon sijasta yhä selkeämmin terveydenhoitoon ja ennaltaehkäisevään toimintaan.

Kansanterveyslaista (66/1972) selviää kansanterveystyön uudistuksen yhteydessä toteutetuissa omaisuusjärjestelyissä noudatettu korvausrakenne.

44 §:

”Jos terveyskeskuksen kiinteää tai irtainta omaisuutta, jonka perustamiskustannukset on osaksi tai kokonaan rahoitettu valtion varoin, luovutetaan toiselle omistajalle muutoin kuin tämän lain voimaannpanosta annetun lain (67/ 72) perusteella tai jos omaisuuden käyttö tässä laissa tarkoitettuun toimintaan lopetetaan tai sen käyttötarkoitusta muutetaan niin, ettei lääkintöhallitus voi hyväksyä sitä tässä laissa tarkoitetuksi toiminnaksi, valtioneuvosto voi päättää, että sanottu omaisuus lunastetaan valtiolle valtioneuvoston määräämästä kohtuullisesta arviohinnasta. Suoritetta valtionapua on tällöin sitä vastaavalta osalta pidettävä lunastushinnan suorituksena.--”

Kuntarakennelain säätämisen yhteydessä otettiin kantaa myös kuntaliitosten yhteydessä tapahtuviin omaisuusjärjestelyihin. Hallituksen esityksessä 125/2009 on koottuna periaatteet omaisuusjärjestelyille kahden kunnan välillä tapauksessa, jossa osa kunnan alueesta liitetään toiseen kuntaan. Vastaanottavalle kunnalle siirtyisi esityksen mukaan siirtyvällä alueella sijaitseva kiinteä omaisuus, jos omaisuutta käytetään pääasiassa alueella asuvien henkilöiden kunnallisten palvelujen järjestämiseen sekä tähän kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtaimisto. Näin turvataan alueen asukkaiden mahdollisuus omaisuuden käyttöön.<sup>30</sup>

Taloudellinen selvitys olisi toimitettava koskien kuntien omaisuutta muutosalueella, jollei sitä muutoksen vähäisten vaikutusten takia tai muusta syystä ole pidettävä tarpeettomana.

Muutoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota:

- a) Siirtyvällä alueella olevan kunnan omaisuuden määrään erityisesti suhteessa muutoksen kohteena olevien kuntien muuhun omaisuuteen
- b) Omaisuuden merkitykseen kunnalle kuuluvien tehtävien hoidossa ja

<sup>29</sup> Kansanterveyslaki 66/1972 ja laki kansanterveyslain voimaannpanosta 67/1972

<sup>30</sup> HE 125/2009 s. 80-81

c) omaisuuden merkitykseen sen sijaintipaikan lähiympäristössä asuvalle väestölle.<sup>31</sup>

Taloudelliseen selvitykseen ei sovelleta yksityisoikeudellisia omaisuuden luovutusperiaatteita, vaan kysymys on julkisoikeudellisten oikeussuhteiden uudelleen järjestelystä.<sup>32</sup> Hallituksen esityksessä todetaan, että vastaanottavan kunnan tulee suorittaa siirtyvästä omaisuudesta kuntien sopima korvaus. Korvauksen määrittämisessä tulee ottaa huomioon:

- a) Omaisuuteen tehdyt investoinnit ja niihin kohdistuvat velat
- b) kunnille tulevat muut velvoitteet ja taloudelliset vaikutukset
- c) se, että luovutetun alueen asukkaat ovat jo osallistuneet kyseisen omaisuuden rahoitukseen.<sup>33</sup>

Jos siirtyvällä alueella sijaitsisi esimerkiksi täysin uusi koulurakennus, jonka alueen luovuttava kunta on rakentanut suurelta osin velkarahoituksella, korvauksen perusteena voisi olla rakennuksen käypä hinta. Sen sijaan, jos kyseessä olisi vanha ja korjauskunnossa oleva rakennus, korvauksesta voitaisiin jopa kokonaan luopua.<sup>34</sup> Tämä tuntuisi antavan arvoa omaisuuteen kohdistuvien investointien ja velkojen lisäksi juuri omaisuuden käyttöarvolle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä suunnitellaan mittavia omaisuudensiirtoja kunnilta maakunnille. Perustuslakivaliokunta otti odotetusti kantaa omaisuudensiirtojen perustuslaillisuuteen. Se, mihin valiokunnan valtiosääntöinen kannanotto omaisuusjärjestelyjen osalta kohdistui, käy ilmi valiokunnan lausunnosta 26/2017:

”Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu näin ollen siihen, johtaako omaisuuden siirto kunnilta maakunnille sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. ”

Valiokunta päätyi turvaamaan asukkaiden itsehallinnon kompensatiomenettelyllä:

”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja valtiovarainministeriön valiokunnalle antaman lisäselvityksen perusteella voidaan päätellä, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla.

---

<sup>31</sup> HE 125/2009 s. 80

<sup>32</sup> HE 125/2009 s. 41

<sup>33</sup> HE 125/2009 s. 81

<sup>34</sup> HE 125/2009 s. 81

Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta kuitenkin katsoo, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaannpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosäätely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin. ”

Huomionarvoista on, että valiokunta tulkitsee siirtoja itsehallinnon näkökulmasta. Hallituksen esityksessä 309/1993 esiintynyttä lausetta julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden jäämisestä perusoikeussuojan ulkopuolelle ei lainkaan mainittu.

### 3.2.2 Käytäntö muualla Pohjoismaissa

Asukkaiden itsehallinnosta, julkisyhteisöjen omaisuudensuojasta ja kunnallisesta omaisuudensiirtokäytännöstä muissa Pohjoismaissa voidaan hakea johtoa suomalaiseen käytäntöön.

Kuntaomaisuutta on siirtynyt Ruotsissa huomattavan paljon kuntien ja maakäräjien liitosten, osaliitosten ja jakautumisten. Niissä sovellettavista omaisuudensiirtoperiaatteista säädetään Laissa muutoksista Ruotsin jakautumiseen kuntiin ja maakäräjiin (Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting 1979:411)

Hallituksen esityksessä 1978/79:157 on kuvattu siihenastista kuntaomaisuuden siirtokäytäntöä sekä valotettu lainsäädäntöuudistuksen tavoitteita. Tuolloin luotiin periaatteet, joita lähes sellaisenaan sovelletaan edelleen. Kun kokonainen kunta liitetään toiseen kuntaan, sen varat ja velvoitteet siirtyvät suoraan lain nojalla uudelle tai kasvaneelle kunnalle ilman taloudellista selvitystä. Sen sijaan

muissa kunta- ja maakäräjäjaotuksen muutoksissa taloudellinen selvitys kuntien kesken on tehtävä, jos se on välttämätöntä.<sup>35</sup>

Taloudellisen selvityksen lähtökohtana on kuntien sopimusvapauden periaate:

”Tärkeä lähtökohta komitean muotoillessa ehdotuksiaan on ollut, että taloudellinen selvitys on ensi kädessä kuntien itsensä asia. Komitea ehdottaa, että kunnille käytännössä suotu sopimusvapaus vahvistetaan laissa säännöksellä, jonka mukaan hallitus vahvistaa selvityksen, josta kunnat ovat yksimielisiä.”<sup>36</sup>

Kuntien sopimusvapauden periaate johtaa siihen, että hallituksen on hyväksyttävä myös vastikkeeton omaisuuden siirto, jos kunnat ovat niin sopineet.<sup>37</sup> Komitea katsoi, että aiemman lain 5 §:stä tehty johtopäätös, jonka mukaan hallitus ei saisi vahvistaa kuntien sopimusta korvauksellisista yleisen maan siirroista, ei näyttänyt olevan lainsäätäjän alkuperäinen tarkoitus. Yleistä maata koskeva poikkeus oli alun perin taloudellista selvityksen järjestämistä koskevassa pykälässä. Komitea totesi, että yleisestä maasta suoritettavan korvauksen oikeustila on epäselvä. Aiemmassa käytännössä sellainen maa on yleisesti luovutettu korvauksetta, mutta erityisesti viime vuosina hallitus oli vahvistanut sopimuksia, joissa yleisestä maasta maksettiin korvaus. Komitea näyttää tulkitsevan, että kuntien sopimusvapautta rajoittava omaisuuden automaattinen korvaukseton siirto ei perustu lakiin.<sup>38</sup> Käyttöomaisuus, joka pelkästään tai pääasiassa on tarkoitettu siirtyvää aluetta varten, on voitu siirtää korvauksetta. Myös tiettyjä muita varallisuuseriä ja velkoja on voitu siirtää ilman korvausta.

Muutoin, jos selvitys kattaa koko kunnan varallisuuden ja velvoitteet, käytetään jakoperusteena siirtyvän alueen ja koko jaettavan kunnan veropohjan suhdetta. Yleensä veropohja lasketaan jakomuutosta edeltävien kolmen vuoden keskiarvosta. Jos sen sijaan vain alueeseen liittyvät varallisuus ja velvoitteet siirtyvät, sellainen varallisuus tai velvoite, joka ei siirry korvauksetta, siirtyy kirjanpitoarvoa vastaavaa korvaustavastaan.<sup>39</sup> Hallituksen esityksessä todetaan, että tietty niin kutsuttu käyttöomaisuus (förvaltningsförmögenhet) on käytännössä saatu ottaa ilman korvausta. Komitea painotti kuitenkin, että eroa käyttö- ja rahoitusomaisuuden välillä ei pidetä yllä modernissa kuntataloudessa. Vallitseva tulkinta kunnallisella suunnalla oli, että kaikenlaista omaisuutta on käsiteltävä samalla tavalla. Asukkaiden kunnan eri osissa katsottiin myötävaikuttaneen kunnan kertyneeseen varallisuuteen, sen ainesosiin katsomatta, eri osien veropohjan suhteessa. Mitään

<sup>35</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 59 ja ss.

<sup>36</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 62

<sup>37</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>38</sup> SOU 1978:32 s. 134

<sup>39</sup> SOU 1978:32 s. 135

jakoa käyttö- ja rahoitusomaisuuteen ei ollut siksi tehty taloudellista selvitystä koskevissa sopimuksissa, jotka kunnat ovat solmineet ja hallitus on vahvistanut lain uudistamista edeltävinä vuosina. Komitea (indelningslagskommitte) myös katsoi, että kaikkea omaisuutta pitää käsitellä samalla tavalla taloudellisessa selvityksessä. Automaattista tietyn käyttöomaisuuden vastikkeetonta transaktiota ei pitänyt jatkossa komitean mukaan esiintyä.<sup>40</sup>

Hallituksen esityksessään päädytään siihen, että viimeaikaisessa käytännössä on kuitenkin luovuttu periaatteesta, jonka mukaan sellainen käyttöomaisuus, joka pelkästään tai pääasiallisesti on tarkoitettu siirtyvälle alueelle, voitaisiin luovuttaa korvauksetta. Komitea viittasi myös siihen, että voimassaolevaa lakia pitää muuttaa yleisen maapohjan käsittelyn suhteen niiltä osin, kun se velvoittaa vastikkeettomaan siirtoon.<sup>41</sup> Näyttääkin siltä, että vastikkeettomat siirrot kunta- ja kunnanosalitoksien suhteen poistettiin tuolloin lakitekstistä. Taloudellisen selvityksen sisällöstä on säädetty ainoastaan, että sen tarkoitus tulee olla kunnan omaisuuden tai sen osan jako tarkoituksenmukaisella ja kohtuullisella tavalla. Tarkoituksenmukaisuudesta seuraa esimerkiksi se, että vain harvoissa poikkeustapauksissa kunta voi taloudellisen selvityksen jälkeen omistaa kiinteistön toisessa kunnassa. Säännös kohtuullisesta jakotavasta muodostaa taloudellisen selvityksen taloudellisen perustan. Täydellisen jaon ollessa kyseessä luonnollinen perusta on erotettavan alueen veropohjan suhde koko kunnan veropohjaan. Ei ole kuitenkaan estettä muulle perusteelle yksittäisen varallisuuden tai velvoitteiden suhteen, jos se arvioidaan olevan sopivaa. Pienemmän siirtyvän alueen omaisuuden ollessa kyseessä määritetään kohtuullinen korvaus omaisuuden ja velvoitteiden osalta, jotka katsotaan sopiviksi siirtää toiseen kuntaan.<sup>42</sup>

Merkittävä ennakkotapaus<sup>43</sup> muodostui Ruotsissa vuonna 1999, kun Kristianstadin läänin maakäräjä ja Malmöhusin läänin maakäräjä yhdistettiin Skånen läänin maakäräjäksi, johon Malmön kunta samanaikaisesti Ruotsin hallituksen päätöksellä liitettiin. Aiemmin Malmön ja Göteborgin kunnat olivat muista Ruotsin kunnista poikkeavasti maakäräjäjaon ulkopuolella. Malmön kunta hoiti muualla maassa tavallisesti maakäräjille kuuluvia vastuita ja tarjosi asukkailleen esimerkiksi sairaanhoidon palvelut. Tarkalleen ottaen uuteen maakäräjään yhdistettiin koko Skånen läänissä tapahtuva maakäräjätoiminta Malmön kunnalta, Kristianstadin läänin maakäräjältä ja Malmöhusin läänin maakäräjältä.

Maakäräjätoimintaan liittyvä omaisuus sijoitettiin uuteen perustettuun Skånen läänin maakäräjään. Primäärikuntatoiminta jäi edelleen Malmön kunnan hoidettavaksi. Osapuolten välillä solmittiin

<sup>40</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>41</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 63

<sup>42</sup> Regeringens proposition 1978/79:157 s. 105

<sup>43</sup> Överenskommelse om kostnadsutjämning i Skåne län 5.6.1998



sopimus, jolla siirtyvään toimintaan liittyvä omaisuus siirrettiin uudelle perustetulle maakäräjälle. Malmön kunta sekä lakkautettavat maakäräjät sopivat myös keskinäisestä taloudellisesta selvityksestään muutoksen yhteydessä, jonka selvityksen hallitus vahvisti.

Taloudellisen selvityksen pohjana oli jakomuutoslain kunta- ja maakäräjäjakomuutoksien taloudellista selvitystä koskevat säännökset. Katsottiin, että taloudellisen selvityksen tuli olla mahdollisimman pitkälle neutraali Skånen asukkaille riippumatta mihin kuntaan asukas kuului (veronmaksajan näkökulmasta katsottuna). Taloudellisen selvityksen eri osat olikin osapuolten sopimuksen mukaan nähtävä kokonaisuutena, tähdäten siihen, että Skånen läänin maakäräjällä ja Malmön kunnalla jakomuutoksen jälkeen tulee olla tasavertaiset taloudelliset edellytykset toisten maakäräjien ja kuntien kanssa. Maakäräjätoiminnan siirtyessä maakäräjälle yleisen sairaalan kiinteistön maapohja, rakennukset ja laitteet pois lukien pysäköintitalo sovittiin siirtyväksi korvauksetta kunnalta maakäräjälle. Myös irtaimisto ja varusteet liittyen siirtyvän toimintaan pääsääntöisesti siirrettiin sopimuksen mukaan korvauksetta. Jos sen sijaan toiminnallinen vastuu perusterveydenhuollossa, joka sisältyi maakäräjätoimintaan, säilyi edelleen kunnalla, siirtyvään toimintaan liittyvät irtaimisto ja varusteet pysyivät kunnan omistuksessa. Kunnan sovittiin maksavan siitä kirjanpitoarvoa vastaavan korvauksen maakäräjälle.

Malmön kunnalla vaikuttaa olleen ennen jakomuutosta poikkeuksellinen kaksoisluonne. Malmön kunta harjoitti sekä primäärikunta- että maakäräjätoimintaa ja siten Malmön kunnan asukkaat ovat aiemmin verovarjoilla rahoittaneet sekä kunta- että maakäräjätoiminnan. Malmön kuntaa koskevasta lainsäädäntökäytännöstä nousee esille, että Malmön primäärikunta- ja maakäräjäroolia näyttää käsitellyn jollain tasolla erillisinä kokonaisuuksina esimerkiksi verotuksen suhteen. Malmön kuntaan sovellettiin tiettyjä maakäräjiä koskevia säännöksiä soveltuvin osin ja sille maksettiin maakäräjille tulevia tasoitusmaksuja kuten tavallisille maakäräjille. Malmön kunnan kunnallisvero on asetuksen tasolla jaoteltu maakäräjän ja primäärikunnan osuuteen. Samalla tavoin vuoden 1999 jakomuutoksen yhteydessä se ainakin laskennallisesti jaoteltiin primäärikuntaveron ja maakäräjäveron osuuteen.<sup>44</sup> Toimintojen ja verotuksen erillisyyys vaatii jatkotutkimusta, mutta lainsäädäntökäytäntö viittaisi siihen, että Malmön kunnan sisällä toimi ikään kuin kaksi erillistä oikeushenkilöä: yhtäältä maakäräjätoimintaa ja toisaalta kuntatoimintaa harjoittava kokonaisuus.

Kun tapauksessa pilkottiin poikkeuksellinen kaksitasoinen kunta maakäräjäksi ja peruskunnaksi, kaksinaisuusluonteen omaava kunta hävisi kokonaan olemasta. Samalla perustettiin uusi kunta primääritoimintaa jatkamaan ja vanhan kunnan maakäräjätoiminta liitettiin Skånen läänin

---

<sup>44</sup> Lag (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, Förordning (1995:1646) om skattesatser vid beräkning av utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting, ks. myös esim. Lag (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

maakäräjään. Kun maakäräjätoiminta siirrettiin Malmön kunnasta maakäräjään, sitä voidaankin tarkastella ikään kuin oikeushenkilön lakkautumisena ja sulautumisena uuteen perustettavaan oikeushenkilöön. Siten oli luontevaa, että maakäräjätoimintaan liittyvä omaisuus siirrettiin korvauksetta maakäräjälle. Malmön kuntaan jäävän maakäräjätoimintaan liittyvän omaisuuden suhteen voidaan perustellusti katsoa, että se ei Malmön kunnan kaksijakoisen luonteen purkautuessa palvellut enää samaa tarkoitusta, instituuttia eikä veronmaksajia samassa roolissa. Vaikuttaa siltä, että tästä syystä kunta lunasti tuon omaisuuden kirjanpitoarvoa vastaavalla korvauksella maakäräjältä. Jos kunnasta maakäräjään siirtyvä omaisuus olisi korvattu Malmön primäärikunnalle, käytäntö olisi asettanut Malmön kunnan eriarvoiseen asemaan Skånen läänin maakäräjään sulautuvien maakäräjien kanssa. Malmön kunnan asukkaat tulivat muutoksen jälkeen osallisiksi myös Kristianstadin ja Malmöhusin läänien maakäräjistä siirtyvästä omaisuudesta. Kuvatut siirrot korvauksineen ovat siis myös eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta selkeitä.

Ydinesimerkin omaisuussirroista selkeine periaatteineen tarjoaa samaan muutostyöhön liittyvä koulutusudistus, jossa myös siirtyi omaisuutta kunnan ja maakäräjän välillä. Valtiopäivien päätöksen mukaan täysi taloudellinen vastuu lukio- ja aikuislukiokoulutuksesta siirtyi maakäräjiltä kunnille. Skånen läänin kuntien ja Skånen läänin maakäräjän välillä solmittiin sopimus, jonka mukaan kunnalle siirtyvät kiinteistöt kauppasopimuksen mukaisesti, jossa kauppahinta perustui voimaantulopäivän kirjanpitoarvoon. Erillisessä liitteessä määritelty irtaimisto sekä sopimuksen solmimisen ja vastuun siirtymisen välisenä aikana kunnan ja maakäräjän yhteisellä sopimuksella hankkima irtaimisto siirtyi kunnalle kirjanpitoarvoa vastaavaa korvausta vastaan (vähennettynä suunnitelmanmukaisilla poistoilla luovutuspäivään asti). Nähtävästi vain arvoton tai lähes arvoton omaisuus (kirjanpitoarvoton irtaimisto sekä muu käyttöirtaimisto ja –materiaali) luovutettiin korvauksetta.

Ruotsalaisesta käytännöstä näkyy, että kun omaisuutta on siirretty kunnilta, siitä on suoritettu täysi korvaus. Kunnan lakkautuessa ja sitä vastaavissa tapauksissa omaisuus on jaettu tarkoituksenmukaisella ja kohtuullisella tavalla. Keskeinen lähtökohta ruotsalaisessa käytännössä on ollut kuntien sopimusvapaus. Ruotsalaisessa omaisuudensiirtokäytännössä lähtökohtana on ollut myös kuntien sopimusvapaus. Hallitus on tehnyt päätöksen yleisellä tasolla ja velvoittanut sopimiseen, mutta jättänyt siirtojen lopulliset ehdot kuntien ja maakäräjien keskenään sovittaviksi.

Tanskalaisessa käytännössä omaisuutta on siirtynyt rakenneuudistuksen yhteydessä ja esimerkiksi silloin, kun tehtäviä on muuten siirretty aluekuntien ja kuntien välillä. Vuonna 2007 Tanskassa toteutettiin rakenneuudistus. Sopimuksessa rakenneuudistuksesta mainitaan varojen ja velvoitteiden jaosta:

”Tehtävienjaossa tapahtuvien muutosten yhteydessä tehtäviensuorittamiseen liittyvät varat ja velvoitteet siirtyvät luovuttavalta viranomaiselta vastaanottavalle viranomaiselle. On välttämätöntä määrittää, mitkä varat ja velvoitteet sekä oikeudet ja velvollisuudet siirretään millekin viranomaiselle.

”Yksityiskohtainen varojen ja velvoitteiden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien jako sovitaan luovuttavan ja vastaanottavan viranomaisen välillä.”<sup>45</sup>

Hallitus selvensi varojen ja velvoitteiden jakoa erillisellä säädöksellä.<sup>46</sup> Pelkistetysti ilmaistuna tarkoitus oli jakaa varat ja velvoitteet siten, että ne siirrettiin sille viranomaiselle, jonka tehtävän hoitamiseen ne liittyivät. Tehtävien jaosta ja varallisuuden ja velvoitteiden arvostamisesta määrätään säädöksessä. Uudistuksen yhteydessä toteutetuista omaisuussirroista esimerkkinä on maakuntien (amtkommuner) lakkauttaminen ja niiden netto-omaisuuden jakaminen (11 % valtiolle, 74 % alueille ja 15 % kunnille). Kööpenhaminan ja Frederiksbergin kuntien netto-omaisuudesta jaettiin 4 % valtiolle ja 0,25 % Region Hovedstadenille. Bornholmin kunnan netto-omaisuudesta jaettiin 4 % valtiolle ja 23 % Region Hovedstadenille.

Säädöksen 6 §:n mukaan varojen ja velvoitteiden arvostamisessa käytetään tilinpäätösperiaatteita varoille ja velvoitteille, joita asiakirjan ”Budjetti- ja tilinpäätösjärjestelmä kunnille ja maakunnille” (vuoden 2004 budjettia varten) mukaisesti on käytetty lopullisesti hyväksytyssä tilinpäätöksessä 2004. Tiettyjä erikseen määritettyjä korjauksia voidaan tehdä. Lisäksi ennen vuotta 1999 hankittuun omaisuuteen sovellettiin lähtökohtaisesti nykyistä julkista omaisuusarvoa. Tehtävien ja omaisuuden luovutuksesta laaditaan sopimus. Sopimukseen voidaan ottaa ehto varallisuuden tai velvoitteen korvauksesta. Korvaus voitiin jakaa vuotuismaksuiksi korkeintaan 10 vuoden ajalle.

Esimerkiksi maakuntien lakkauttamisen yhteydessä niiden netto-omaisuus jaettiin valtion, kuntien ja alueiden kesken. Varat ja velvoitteet jaettiin mainitun säädöksen mukaisesti ja jako tasapainotettiin laskettuja nettopääomaosuuksia vastaavaksi korvaussummalla. Rakenneuudistuksessa paikallinen julkinen liikenne yhtiöitettiin ja siirrettiin kunnalta alueille. Odensen kunnalta liikenneyhtiölle siirtyvistä toimintaan kohdistuvista varoista ja velvoitteista tehtiin selvitys. Siirtyvät velvoitteet olivat 189 868 507 kruunua ja varat 143 797 480 kruunua. Tasapainon saavuttamiseksi siirtyneiden varojen ja velvoitteiden välillä laskettiin tasausmaksu, jonka Odensen kunta maksoi liikenneyhtiölle. Tasausmaksu oli erotuksen mukaisesti 46 071 027 kruunua.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Agreement on a Structural Reform 2004 s. 27-28

<sup>46</sup> Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om fordeling af aktiver og passiver, rettigheder og pligter og ansatte som følge af opgaveflytninger den 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen

<sup>47</sup> Efterregulering af: ”Aftale om overdragelse af Odense Bybusser og dele af Odense Bytrafik mellem Odense Kommune og Fynbus som led i kommunalreformen

Tehtäviä on toisinaan siirtynyt muulloinkin viranomaisten välillä, jolloin kunnallista omaisuutta on siirtynyt tehtävienhoidon mukana. Tähän antaa johdon hallituksen antama säädös varojen ja velvoitteiden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä alueellisten sosiaalipalvelujen siirtyessä alueelta kunnalle. Säädöksen mukaan kunnanvaltuusto, joka ottaa itselleen alueellisen palvelun, ottaa itselleen ne varat ja velvoitteet sekä oikeudet ja velvollisuudet, jotka yksinomaan liittyvät palvelujen hoitamiseen. Jos varojen arvo on suurempi kuin velvoitteiden, kunnanvaltuuston on kompensoitava tämä aluevaltuustolle. Kompensaation on siinä laajuudessa kuin se on mahdollista tapahduttava ensisijaisesti siten, että kunnanvaltuusto ottaa alueelta pitkäaikaisen velan.

Jos velvoitteiden arvo on suurempi kuin varojen, aluevaltuuston on kompensoitava tämä kunnanvaltuustolle. Varojen ja velvoitteiden arvostamisperusteena on lähtökohtaisesti tilinpäätös, jonka periaatteet on standardisoitu. Ennen vuotta 1999 hankittu omaisuus arvostetaan viimeisimpään julkiseen omaisuusarvoon sisältäen tasauksen (årsregulering).<sup>48</sup>

Esimerkiksi siirrettäessä tehtäviä Midtjyllandin alueelta Randersin kunnalle tehtävän hoitamiseen yksinomaan liittyvät varat ja velvoitteet siirrettiin Randersin kunnalle. 1999 tai sen jälkeen hankitut maa-alueet ja rakennukset on arvostettu omakustannushintaan poistot, alentumiset ja uudelleenarvostukset huomioon ottaen. Ennen vuotta 1999 hankitut maa-alueet ja rakennukset arvostettiin viimeisimpään julkiseen omaisuusarvoon. Rakennusten eliniäksi katsottiin 30 vuotta. Maapohjan elinikä katsottiin olevan rajaton. Poistot varoista tehdään lineaarisesti. Muun varallisuuden arvostus on myös tarkkaan eritelty sopimuksessa. Siirtyvän varallisuuden arvoksi laskettiin 20.129.427,55 kruunua. Siirtyviä velvoitteita ei ollut. Tämän summan Randersin kunta suoritti sopimuksen mukaan ottamalla pitkäaikaisen lainan alueelta. Netto-omaisuuden arvoksi määrättiin 0 kr. Oikeuksia ja velvollisuuksia ei myöskään arvostettu.<sup>49</sup>

Samanlainen tapaus muodostui, kun vuonna 2010 sosiaalinen instituutio ”Skovsbovej” siirtyi Syddanmarkin alueelta Svendborgin kunnalle. Siirtyvät varat olivat 19.390.276 kruunua ja velvoitteet 3.337.226 kruunua. Erotuksen 16.053.050 kruunua Svendborgin kunta suoritti ottamalla pitkäaikaisen lainan Syddanmarkin alueelta.<sup>50</sup>

Tanskassa kuntien välisissä lainsäädännöllisissä omaisuussiiroissa lähtökohtana näyttää olleen korvauksen maksaminen siirtyvästä omaisuudesta.

<sup>48</sup> Bekendtgørelse om overtagelse af aktiver og passiver, rettigheder og pligter samt ansatte i regionale sociale tilbud og i regionale almene ældreboliger m.v., herunder regler om fordeling af pensionsforpligtelser, der overtages af en kommunalbestyrelse

<sup>49</sup> Aftale vedrørende Randers Kommunes overtagelse af Boligerne Lene Bredahls Gade, Mellerup Skolehjem og IKH, Randers fra Region Midtjylland pr. 1. januar 2014

<sup>50</sup> Efterregulering af aftale vedrørende Svendborg Kommunes overtagelse af institutionen Skovsbovej pr. 1. januar 2010

Sitä vastoin Norjassa kunnan omaisuutta on voitu kansallistaa korvauksetta. Norjan poikkeusluonne Pohjoismaiden joukossa kumpuaa itsehallinnon ja verotusoikeuden yleisestä luonteesta ja asemasta. Hallituksen esityksessä Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) kunnat käsitetään hallintotasona ja valtion luomina oikeushenkilöinä. Taloudellisesti Norjan kunnat nähdään muista Pohjoismaista poikkeavasti ennemmin valtionhallinnon osana kuin itsehallinnollisena oikeushenkilönä, vaikkakin kunnilla on jonkinasteinen yleinen toimiala ja kunnallinen demokratia. Kuntien verotusoikeuden merkitys on huomattavan vähäinen verraten muihin Pohjoismaihin jo suhteessa verotuksen suuruuteen ja sen osuuteen kuntien tuloista. Norjassa kuntien todellinen liikkumatila verotuksen suuruuden määrittämisessä on merkittävästi kapeampi. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa kunnallisverotuksen tasosta päättää lähtökohtaisesti kunta valtiosta riippumattomasti. Käytännössä eduskunta (Stortinget) asettaessaan kuntien verotukselle enimmäismäärän näyttää määräävän kuntien ja aluekuntien verotason.

### 3.2.3 Yliopistojen itsehallinnon alaiset siirrot ja muu kuntavarallisuuden siirtoja koskeva lainsäädäntö

Myös yliopistojen itsehallinnon piirissä tapahtuneista siirroista voidaan hakea johtoa kuntaomaisuuden siirroissa noudatettaville periaatteille.<sup>51</sup> 2000-luvun alussa Helsingin yliopiston ja valtion välille syntyi epäselvyyksiä eräiden yliopistokiinteistöjen omistusoikeudesta. Taustalla on yliopiston oikeudellinen kaksinaisuusluonne: Yhtäältä Helsingin yliopisto oli valtion alainen tilivirasto, toisaalta valtiosta riippumaton oikeushenkilö, jolla oli oikeus itsenäisesti disponoida omaisuudestaan.

Omistussuhteet selvitettiin jaotteleamalla omaisuuskokonaisuus eri osiin sen perusteella, kenen varoilla mikäkin osa oli rahoitettu. Siihen omaisuuteen, joka on hankittu valtion talousarviossa myönnettyillä määrärahoilla, valtiolla on omistusoikeus. Yliopistolle itsenäisenä oikeushenkilönä kuuluvien varoihin puolestaan yliopistolla on omistusoikeus.<sup>52</sup>

Tapauksessa Tuori päättyy seuraavaan ratkaisuun:

”Johtopäätöksenäni esitän, että tontti Siltavuorenpenkere 20 (91-1-140-20) kuuluu Helsingin yliopiston ja valtion yhteisomistukseen. Valtio omistaa maapohjasta alkuperäistä, valtion varoista myönnettyillä määrärahoilla hankittua ”suunnitelmatonttia” 20 vastaavan alueen. Sen sijaan muut nykyiseksi tontiksi 20 v. 1934 yhdistetyt alueet, jotka on hankittu yliopiston rahastojen varoilla, kuuluvat yliopiston omistukseen. Omistussuhteiden järjestämiseksi selvin menettelytapa olisi, että yliopisto ja valtio solmisivat kaupan valtion osuudesta siten, että koko tontti

<sup>51</sup> ks. esim. Kaarlo Tuorin lausunto Helsingin kauppakorkeakoulun ylioppilaskunnalle 14.2.2008

<sup>52</sup> Tuorin lausunto 29.8.2000 s. 7

siirtyisi yliopiston omistukseen. Tämän jälkeen yliopiston tulisi omissa nimissään hankkia siihen lainhuuto. Lainhuuto olisi osaksi maakaaren 11 luvun 6 §:ssä tarkoitetun selvennyslainhuudon[1] kaltainen.”<sup>53</sup>

Tapaus osoittaa yhtäältä, että itsehallinnon piirissä hankituilla varoilla rahoitettu omaisuus saa itsehallinnon suojaa omistusoikeuden perusteella. Toisaalta valtion omaisuuden suoja sen osuuteen tontista tunnustetaan ja yliopistolle kuuluva omaisuus on erotettava valtion määrärahoilla rahoitetusta omaisuudesta, joihin yliopistolle ei ole syntynyt omistusoikeutta. Tuorin mukaan kiinteistö kuuluu valtion ja Helsingin yliopiston yhteisomistukseen. Omistussuhde määräytyy omaisuuden hankkimiseen käytettyjen valtion talousarviossa myönnettyjen määrärahojen ja yliopistojen rahastojen varojen suhteena.

Eräistä muista lainsäädäntökokonaisuuksista voidaan saada viitteitä kuntavarallisuuden siirroissa noudatetuille periaatteille. Valtionosuuslainsäädännön periaatteiden mukaan kunnan omaisuuden käyttötarkoitus muuttuessa kunta joutuu palauttamaan valtionosuuden. Tämä periaate on ollut käytössä myös edellä mainituissa sairaalalaeissa. Yksin se, että omaisuus on kunnan hallinnassa, ei ole siten merkitsevä.

Erityisesti Ruotsissa huomiota on kiinnitetty kuntavarallisuussiirtojen kilpailuvaikutuksiin. Myös Suomessa kuntien tekemät omaisuuden disponoinnit ovat pääsäännön mukaan markkinaehtoisia. Kotimaisessa lunastus- ja etuostolainsäädännössä valtio ja kunnat on pääsäännön mukaan asetettu muiden toimijoiden kanssa samaan asemaan. Myös omaisuuden arvon alentuminen, joka johtuu lainsäädäntömuutoksesta, on kokonaan korvattu kunnille kuten muillekin omistajille.

### 3.2.4 Korvauksettomat itsehallinnollisen omaisuuden siirrot

Eräissä tapauksissa kunnan omaisuutta on voitu siirtää toiselle omistajalle ilman korvausta. Tällainen esimerkki muodostui Ruotsissa vanhan Uppsalan kunnan lakkautuessa ja jakautuessa kahdeksi kunnaksi. Tällöin laskettiin muodostuvien kuntien veropohjan mukaan uusille kunnille taattu pääoma ja jaettiin omaisuus maantieteellisen sijainnin mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Taatun pääoman ja omaisuuden jakautumisen erotus oli tasattava kuntien välillä.

Suomalaisessa lainsäädännössä esimerkiksi kuntajakolain 36 §:ssä säädetään omaisuuden ja velkojen siirtymisestä kunnan lakatessa:

”Kuntien yhdistyessä siirtyvät lakkaavan kunnan oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle kunnalle.

---

<sup>53</sup> Tuorin lausunto 29.8.2000 s. 8

Jos lakkaavan kunnan alue jaetaan kahden tai useamman kunnan kesken, omaisuuden jakamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä 16 §:n 1 momentissa ja tässä luvussa säädetään taloudellisesta selvityksestä.”

Havaitaan, että lausuma ”kunta ei ole perusoikeuksien subjekti” on välttämätön näitä tilanteita varten, joissa kunta on lakannut. Kuntarajojen muuttaminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä kävisi ilman tuota lausumaa mahdottomaksi. Tällöin ei korvausta luonnollisesti ole maksettu, vaan kunnan omaisuus on jaettu uusille kunnille tarkoituksenmukaisella tavalla. Uusi kunta on kokonaisuudessaan ottanut vastaan vanhan kunnan perusoikeuksien toteuttamisvastuun ja vanhan kunnan vastaava velvollisuus on täysin päättynyt. Tämä käytäntö on yhtenevä kuntaliitoskäytännössä Suomessa ja Ruotsissa. Kaikki korvauksettomat siirrot näyttävät liittyvän tilanteisiin, joissa kunta on lakkautettu ja joko kokonaisuudessaan liitetty toiseen kuntaan tai kunnan jakautuessa sen osat on liitetty viereisiin kuntiin.

### **3.3 Johtopäätökset omaisuudensuojasta osana asukkaiden itsehallintoa**

Systemaattisesti edellä tarkasteltu kunnan omaisuuden siirtokäytäntö vahvistaa lopullisesti perustuslakivaliokunnan käytännön, jossa ”kunnalla ei ole perusoikeussuojaa”-lausumaa ei ole sovellettu kuin hyvin suppeaan joukkoon tilanteita. Tuo sääntö on välttämätön kunnan lakkautumistilanteissa ja sitä on sovellettu vain niissä, mutta sen sisältö on toisinaan ymmärretty liian laajasti.

Vaikuttaa siltä, että kunnan perusoikeuksiin liittyvä tehtävä (PL 22 §) alkaa muodostua merkitsevä rajalinjaksi myös omaisuuden kohtelun suhteen. Kun kunta on kokonaan lakkautettu, sen perusoikeuksiin liittyvä tehtävä päättynyt, se on tyhjentynyt asukkaistaan ja se on liitetty toiseen kuntaan, sen omaisuus, varat ja velvoitteet on voitu siirtää korvauksetta toiseen itsehallinnolliseen kuntaan, joka jatkaa saman yhtenevän jäsenistön perusoikeuksien toteuttamista kokonaisvaltaisesti. On luontevaa, että kunnan lakkautuessa sen varat jaetaan ja vanhan, lakkautuneen kunnan asukkaat tulevat osalliseksi uuden kunnan omaisuudesta.

Edellisistä tapauksista näkyy myös, että korvaus on maksettu sellaisissa tilanteissa, joissa luovuttava kunta on jatkanut perusoikeuksiin liittyvää tehtäväänsä ja jäänyt toteuttamaan asukkaiden perusoikeuksia. Korvaus on maksettu, vaikka kunnalta olisi siirretty osa tehtävistä pois. Pääsääntönä on ollut täyden korvauksen maksaminen siitä osuudesta omaisuutta, jonka kunta on verovaroidellaan keräämällä varallisuudella rahoittanut.

Kunnan omaisuuteen on voitu lainsäädännöllä puuttua myös tilanteissa, joissa se on ollut perusteltua kunnan asukkaan perusoikeuksien kokonaisuuden paremmalla toteutumisella. Ensisijaisesti ja

etukäteisesti on kuitenkin turvattu asukkaiden itsehallinto, jonka on luotettu kykenevän asukkaiden intressin ja perusoikeuksien toteuttamiseen. Koskaan ei kuitenkaan lainsäädännöllä jälkikäteisesti ole korjattu itsehallinnon tekemiä ratkaisuja.



## 4. Asukkaan omaisuuden suojan perusteet

### 4.1 Perusoikeuksien subjekti

Yhtäältä kuntien omaisuuteen kohdistuu edellisessä kappaleessa dokumentoitu tosiasiallinen suoja. Toisaalta havaitaan, että kuntien omaisuuteen kohdistuva suoja tähän mennessä perusteltu hallituksen esityksen edelliseen lausumaan lisätyllä lauseella: Toisaalta kuntien itsehallinto on turvattu erikseen hallitusmuodossa, siis ainoastaan itsehallinnon omilla elementeillä. Kuitenkaan kunnan asukkaan oikeutta kunnan vallinnassa olevaan omaisuuteen ei ole eheästi ja systemaattisesti valiokunnan lausuntokäytännössä käsitelty.

Hallituksen esityksessä 309/1993 ilmaistu lähtökohta; perusoikeudet kuuluvat luonnolliselle henkilölle; on otettava lähtökohdaksi myös kunnan omaisuuteen kohdistuvan suojan määrittelyssä. On ilmeistä, että kunnan omaisuuteen kohdistuva, edellisissä luvuissa havaitsemamme suoja tulee johtaa luonnollisten henkilöiden perusoikeuksista, koska vain luonnollisilla henkilöillä on perusoikeuksia ja kaikki julkisen vallan toiminta perustuu perusoikeuksiin. ”Jokaisten” joukkoon lasketaan myös kunnan asukas, mikä käy eksplisiittisesti ilmi esimerkiksi lausunnosta PeVL 9/2015. Myös itsehallinnosta puhuttaessa käytetään juuri ilmaisua ”asukkaiden” itsehallinto. Kunnan asukkaan ollessa kyseessä hän on samanlaisessa relaatiassa ja todellisessa suojan tarpeessa suhteessa valtioon, kuin tavanomaisen omaisuudensuojan piirissä oleva luonnollinen henkilö.

Myös Tuori lähestyy tulkintaa, jossa julkisen varallisuuden suoja johdettaisiin julkisyhteisön jäsenistöstä puhuessaan jäsenistön yhtenevyydestä. Hänen mukaansa kunnan omaisuuteen puuttuminen saattaa merkitä kunnan asukkaiden oikeuksiin kajoamista.<sup>54</sup> Kaikissa kuntavarallisuuteen kohdistuvissa disponoinneissa on oltava perustana asukkaiden perusoikeuksien parempi toteutuminen. Sekä itse siirto että sen perusteella maksettava korvaus on kummatkin erikseen perusteltava asukkaiden perusoikeuksien ja intressin paremmalla toteutumisella.

Viitteet kunnan jäsenyyden vaikutukseen saadaan uudesta perusoikeusajattelusta, jossa niin kutsuttu laitosvaltaoppi on hylätty, jonka mukaan laitoksissa olevien ihmisten perusoikeuksia voisi heikentää kevyemmin perustein. Jo vuonna 1969 Hiden päätyi kirjeenvaihdon vapautta pohtiessaan siihen, että laitosvallalla ei ole sijaa Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Hallitusmuodon 2. luvun ja erityisesti 16 §:n tekstin hän katsoi puoltavan sitä, että perusoikeuksiin ei tulisi soveltaa laitospöytä-idea niitä heikentävänä tekijänä.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Tuori 2017

<sup>55</sup> Nieminen 2009

Asiantilaa valottaa aikaansa nähden edistysellinen eduskunnan oikeusasiamiehen päätös vuodelta 1968: "Perusoikeudet on Hallitusmuodossa taattu rajoituksetta kaikille kansalaisille. Ainoa selvä kansalaisten erityisestä asemasta aiheutuva poikkeus sisältyy Hallitusmuodon 16 §:n säännökseen, jonka mukaan kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan lailla säätää sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä."<sup>56</sup>

On yllättävää, että Hiden samanaikaisesti argumentoidessaan laitosoppia vastaan ilmaisee, että kunnan pakkojäsenyys on peruste sille, että asukkaiden omaisuus, joka on kunnan hallussa, ei nauti perustuslainsuojaa. Tällä hän sivuuttaa mahdollisuuden, että asukkailla voi olla oikeuksia suhteessa kunnan omaisuuteen. Laitosvaltaopin hylkäämisestä voidaan hakea johtoa arvioitaessa sellaisia tilanteita, joissa kunnan jäsenyyteen kytketään perusoikeuksia kaventava vaikutus.

Ei ole selvyyttä, mihin Hidenin kanta perustuu. Ihmisen perusoikeudet eivät laajene tai kavennu riippuen siitä, missä roolissa hän kulloinkin on. Perusoikeudet kuuluvat luonnolliselle henkilölle poikkeuksetta, myös kunnan asukkaalle, mikä on eksplisiittisesti ilmaistu myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Nähdäkseni se elementti, että kyseessä on pakkoyhteisö, johtaisi ennemmin ajatukseen, että perusoikeuksien suoja olisi korostetun tarpeellinen.

## 4.2 Julkisten oikeushenkilöiden erityisasema

Tuorin mukaan ajatuksena yksityis- ja julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden erottelulle omaisuudensuojan välillisen opin suhteen saattaa olla se, että kunnat ovat osana julkista valtaa, jota vastaan perusoikeuksien suoja on tarkoitettu ja jonka velvollisuus on huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta.<sup>57</sup> Julkisen vallan asema perusoikeuksien suhteen hahmottuuakin erityiseksi ja se näyttää vaikuttavan ratkaisevasti siihen, minkälaisia perusoikeusominaisuuksia niihin voidaan liittää ja ennen kaikkea, mille subjektille perusoikeuksia voidaan osoittaa.

Vaativuudesta kunnan omaisuuden käsittelylle ihmislähtöisesti korostaakin julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden erityisasema suhteessa perusoikeuksiin. Perusoikeudet sitovat julkista valtaa ja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä perustuslain 22 §:n nojalla kaikessa niiden toiminnassa. Julkinen valta on velvollinen, ei ainoastaan pidättymään itse puuttumasta perusoikeuksiin, mutta myös aktiivisesti edistämään niitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksia suojaten tai perusoikeuksien käyttämiselle tosiasiallisia edellytyksiä luoden. Perustuslaissa asetettu julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite on niin muodollinen kuin aineellinenkin. Harkinta koskien

<sup>56</sup> EOA:n päätös n:o 2050/30.10.1968 (Dn:o 497/67):

<sup>57</sup> Tuorin selvitys Kuntien takauskeskukselle 2017

perusoikeuksien toteuttamiseksi käytettäviä keinoja on myös jätetty kunnan ja valtion itsensä harkittavaksi.<sup>58</sup>

Kunta on velvollinen toteuttamaan jakamattomasti kunnan asukkaiden perusoikeudet, jota varten se on itsehallintonsa nojalla kerryttänyt itselleen omaisuutta. Kunnan omaisuus ei ole korvamerkittyä tai tarkoitukseen sidottua, vaan kunta voi itsehallintonsa nojalla hallita omaisuuttaan, edellyttäen, että se perustelee myös kaiken omaisuuteensa liittyvän toiminnan ihmisten perusoikeuksien edistymisellä tai muilla kunnan asukkaiden intressissä olevilla asioilla (yleinen toimiala). Kunta omistaa sitä varten (ja vain sitä varten), että se varallisuudellaan toteuttaa asukkaiden perusoikeuksien ja itsehallinnon kokonaisuuden mahdollisimman hyvin. Mitään kunnan omistussuhdetta ei voi perustella enää muulla kuin perusoikeuksien kokonaisuuden edistymisellä. Tulkinta, jonka mukaan kunnan varallisuuteen ei saa liittää perusoikeuksia tai jotain perusoikeutta, näyttäytyykin tässä valossa nurinkuriselta. Kuntien toiminta nimenomaan juuri perustuu ja kiinnittyy aina perusoikeuksien toteuttamiseen. Julkisia oikeushenkilöitä ei ole ilman perusoikeuksia. Jos kunta menettää kykynsä edistää ihmisten perusoikeuksia, asukkaat voivat päättää, että omaisuus luovutetaan toiselle perusoikeuksia paremmin toteuttamaan kykenevälle taholle.

Oikeushenkilöä koskevan perusoikeussuojan liityntä yksilön perusoikeuksiin on ilmeinen yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ollessa kyseessä. Luonnollisilla henkilöillä, oikeushenkilöillä ja julkisella vallalla on negatiivinen velvollisuus olla puuttumatta luonnollisen henkilön perusoikeuksiin. Yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden osalta voidaan suoraan olettaa, että perusoikeudet koskevat niitä siltä osin, kuin luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien toteutuminen sitä edellyttää.

Välillisen suojan opin ulottaminen kuntiin oletusarvoisesti estyy, koska julkisen vallan käytöltä edellytetään perusoikeuksien kokonaisuuden edistymistä. Edellä mainittu lähtökohta on välttämätön oletus; julkisoikeudelliset oikeushenkilöt toimintoiheen ja varallisuuksiin eivät ole perusoikeussuojan piirissä. Voidaan katsoa, että kaikki julkisen vallan toiminta edellyttää perusoikeuksien toteuttamista. Perusoikeuksia ei saa siksi automaattisesti liittää kunnan tai valtion toimintaan tai varallisuuteen. Perusoikeudet perustuvat positiiviseen velvollisuuteen, jonka täyttymistä ei saa olettaa. Vastakkaisessa tapauksessa, jossa perusoikeudet oletettaisiin automaattisesti ulottuvaksi kunnan ja valtion toimintaan ja omaisuuteen, tyhjennettäisiin samalla positiivinen velvollisuus toteuttaa perusoikeudet.

Perusoikeuksia on tarkasteltava kokonaisuutena (ks. esim. PeVL 9/2015). Mikään perusoikeus ei ole absoluuttisesti rajoittamaton ja ehdoton. Toisaalta mitään perusoikeutta ei saa sulkea ulos

---

<sup>58</sup> HE 309/1993 s. 75

tarkastelusta. Julkisen vallan toiminta perustuu perusoikeuksien edistymiseen kokonaisuutena. Esimerkiksi asukkaiden omaisuudensuoja voidaan määritellä vapaudeksi ja oikeudeksi käyttää verovaroin kartutettua omaisuutta asukkaan perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Jos tuota käyttövapautta rajoitetaan, se tulee perustella muiden perusoikeuksien tai perusoikeuksien kokonaisuuden parantumisella. Perusoikeudet ovat siten sekä julkisen vallan käytön oikeutus ja velvollisuus, mahdollistaja ja rajoittaja, ratio ja voluntas<sup>59</sup>.

Tuntuukin, että kunnan asukkaiden perusoikeussuojan äärirajat alkavat hahmottumaan positiivisen velvollisuuden kautta. Julkisella vallalla ja kaikilla yksityisilläkin toimijoilla on negatiivinen velvollisuus olla koskematta toisen omaisuuteen lainsäädännön asettamien rajojen mukaan. Kuntavarallisuus on kuitenkin positiivisen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden alueella, ja sen vallinta on siten korostuneella vaatimuksella johdettava ihmisten perusoikeuksista.

### 4.3 Läheisyysperiaate ja aluesidonnaisuus

Kunnan asukkaan omaisuudensuoja voi tuntua vaikealta hahmottaa, koska kunnan omaisuutta ei voi kukaan "ostaa" tai "periä". Juuri läheisyysperiaate tuo kuitenkin lisänäkökohdan asukkaan omaisuudensuojan sisältöön. Oikeus kunnan ja muun julkisyhteisön omaisuuteen on aivan omanlaisensa omistamisen muoto, jolla on selkeä pohja oikeusperiaatteissa. Eurooppalaisessa käytännössä on omaksuttu läheisyysperiaate, jonka mukaan päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaista. Tavanomaisen omistusoikeuden sijasta, jossa omistus siirtyy oikeustoimin ja perimyksin, osallisuus kunnan omaisuudesta on sidottu alueella asumiseen, kunnan jäsenyyteen.

Suomessa asuva kuuluu välttämättä johonkin kuntaan, jonka omaisuudesta asukas on osallinen. Kun asukas muuttaa kunnasta toiseen, hän menettää osallisuutensa ja kytköksensä vanhan kunnan omaisuuteen, mutta tulee samalla uuden asuinkuntansa omaisuuden piiriin. Samalla hänellä säilyy mahdollisuus tulla osalliseksi minkä tahansa kunnan omaisuudesta muuttamalla kyseiseen kuntaan ja samalla on poissuljettua, että asukas olisi osallinen kahden kunnan omaisuudesta. Asumiseen sidottu omistaminen on luontevaa, koska koko kunnan ja itsehallinnon olemassaolon tarkoitus nojaa läheisyysperiaatteeseen. Omaisuus näyttää kiinnittyvän kunnan alueeseen.

### 4.4 Asukkaiden itsehallinto

Kunnan omaisuutta koskevien valtiosääntöisten arvioiden pohjana tulee olla kunnan asukkaan suhde omaisuuteen. Perustuslain 121 §:n mukainen asukkaiden itsehallinto sitoo kunnan omaisuuden lopullisesti asukkaaseen. Kunnan omaisuuden suoja on siinä määrin rajaava, että se huomioi vain

---

<sup>59</sup> ks. Tuori 2007.

kunnan asukkaan. Aukkaat siirtävät omaisuuttaan kuntaan, koska niiden intressit ja perusoikeudet toteutuvat paremmin yhteisesti kuin erikseen.

Kunnan asukkaalla on oikeus saada kunnan verovarilla rahoitettu osa kunnan hallinnassa olevasta omaisuudesta pidettyä itsehallinnon päätöksentekomekanismien piirissä. Jos itsehallinnon alaista omaisuutta vähennetään, se tulee perustella asukkaan perusoikeuksien edistymisellä. Jos asukkaan itsehallintoa suhteessa omaisuuteen heikennetään, se pitää perustella asukkaan itsehallinnon paremmalla toteutumisella. Valtiosääntöisessä tarkastelussa on kuitenkin erotettava siirron peruste siirron korvauksen perusteesta.

Aiemmin havaitsemamme käsittelytyhjiö kunnan omaisuuteen kohdistuvan perusoikeussuojan suhteen täytyy esiin hahmottuvalla tulkinnalla: kunnan asukkaalla on omaisuudensuoja kunnan omaisuuteen. HE 309/1993:ssä mainittu tulkintalinjan vakiintuneisuus tulee ymmärtää siten, että vain luonnollisella henkilöllä on perusoikeudet ja omaisuudensuoja. Samoin se tulee ymmärtää siten, että luonnollinen henkilö missään roolissa, missään paikassa, minkään yhteisön jäseneksi tullessaan tai siitä poistuessaan, ei menetä perusoikeuksiaan tai omaisuudensuojaansa.

Kunnan varallisuus on muodostunut asukkaiden itsehallinnon nojalla tapahtuneen tahdonmuodostuksen seurauksena lainsäädännön luomien mahdollisuuksien mukaisesti. Kunnalla on erityisiä lakisääteisiä tehtäviä (erityinen toimiala), mutta lainsäädäntökäytännössä on edellytetty sille jätettäväksi myös omaa tilaa ja tosiasiallisia mahdollisuuksia toteuttaa asukkaidensa intressissä olevia asioita (yleinen toimiala). Yleisen toimialan on katsottu olevan aivan itsehallinnon ydintä. Kunnan omaisuutta muodostuu myös yleisen toimialan piirissä tapahtuvan tahdonmuodostuksen seurauksena. Jos syntyneitä oikeussuhteita jälkikäteen muutetaan, se tekee retroaktiivisesti tyhjäksi asukkaiden itsehallintoa ja kunnan yleistä toimialaa investointihetken aspektista katsoen. Tämä lienee lainsäädäntökäytännössä kiellettyä asukkaiden itsehallinnon "asiallisesti ottaen" merkityksettömäksi tekemistä. Tällöin kunnan aukkaat voisivat katsoa paremmaksi toteuttaa tietyt palvelunsa esimerkiksi osakeyhtiön kautta, jossa sen toiminnot ja varallisuus olisivat turvattuina.

Tämä johtaa negatiivisiin kannustinvaikutuksiin. Aukkaan oikeus kunnan omaisuuteen täytyy muotoilla neutraaliksi osaksi perusoikeuksien ja itsehallinnon toteutumisessa. Kuntalaiset voivat valita osakeyhtiön, yhdistyksen tai kunnan yhteistoimintansa toteuttamisen välineeksi. Ei liene tarkoituksenmukaista, että kuntalaisten tulisi punnita, missä heidän rahoittamansa omaisuus olisi parhaiten lainsäädännön turvaama. Siten on luontevaa, että omaisuudensuojan tulee eri yhteistyömuotojen välillä olla kaikin puolin neutraali.

Laajasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tarkasteltu verolainsäädännön vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ei liene mielekasta argumentoida sen puolesta, että valtava

kuntien hallussa vallinnassa oleva omaisuus olisi täysin perusoikeuksista irrallista ja lainsäätäjän siihen kohdistamalle disponoinnille ei saa asettaa ihmisten perusoikeuksista johtuvia vaatimuksia.

Sen sijaan eräät vaikutukset perusoikeuksiin ovat ilmeisiä. Jos asukkaiden omaisuus asetettaisiin omaisuudensuoja-perusoikeuden ulkopuolelle, voisi seurauksena olla epätarkoituksenmukaisia kannustinvaikutuksia, haitallista valikointia ja moral hazard-käyttäytymistä. Oman edun laskelmointiin pohjautuva velanotto- ja investointikäyttäytyminen lienee lisääntyisi, kuten on nähty sote-uudistuksen yhteydessä.

Esimerkkinä tästä voi olla se, että kunnan kannattaa mieluummin tuhlaa verovaroilla rahoittamansa omaisuus kuin jättää se alttiiksi lainsäädännön puuttumisille. Toisaalta kunta on voinut asukkaiden intressien nimissä panostaa enemmän sosiaali- ja terveyspalveluihin ja niiden toteuttamiseen sidottuihin kiinteistöihin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttaminen on toki lakisääteinen velvollisuus, mutta sen käytännön järjestelyissä on nähtävissä huomattavia tasoeroja. Toiset kunnat kykenevät tuottamaan palvelut halvemmalla ja toiset taas asettavat korkeampia laatuvaatimuksia sille kuntalaisten intressien mukaan. Kunta on voinut tehdä järkevää kiinteistöpolitiikkaa esimerkiksi rakentamalla monitoimitaloja, jotka palvelevat kuntalaisia työelämän, sairaanhoidon ja vapaa-ajan tarpeissa. Järkevästä talouspolitiikasta tulisi ennemminkin palkita kuntia eikä kuntien yleistä toimialaa tulisi jälkikäteisesti tehdä tyhjäksi. Puutteellinen omaisuudensuoja vinouttaa päätöksenteon ja riskienhallinnan neutraaliutta, ja on mahdollista, että se tapahtuu asukkaiden kustannuksella.

Kuntien omaisuuden suojalla on eittämättä merkitystä kuntien ja asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Kunnat ovat nimittäin rahoittaneet omaisuuksia eri tavalla ja omistusrakenteet ovat varsin erilaatuisia. Joissakin kunnissa on toisiin verrattuna suhteellisesti suurempi osuus omaisuudesta kuntayhtymissä. Myös alueiden erilaisuuteen on kiinnitettävä huomiota, koska muiden muassa kuntien yhteistoiminnan piirissä olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutus ei ole jakautunut asukkaisiin nähden tasaisesti kuntien alueille. Jos itsehallinnon piirissä olevan, kunnan verotuksellaan keräämän omaisuuden määrään kosketaan, toiset kunnat asukkaineen välttämättä joutuvat kantamaan tästä toisia painavamman kustannustaakan.

Omaisuudensuoja kytkeytyy kuntien pääsyyn rahoitusmarkkinoille, mikä oikeus on turvattu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Velkojien silmissä asukkaiden heikentynyt oikeus omaisuuteen näyttäytyisi kriittisenä, mikä johtaisi kuntien rahoituksen kallistumiseen<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Esimerkiksi Norjassa lainanantajien kunnille laskema riskipaino on 20 %. Suomessa kunnat saavat lainaa 0 % riskipainolla. Suomen laajuudessa kuntarahoitusjärjestelmässä tämä tarkoittaa helposti kymmenien miljoonien eurojen lisälainakuluja.

Omaisuuksensuoja on herkässä yhteydessä kuntarahoitukseen, jonka velvoitteet ovat usein vuosikymmenien pituisia.

Epäilemättä luottamuksensuojalle ja oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetuille odotuksille on annettava laajemminkin merkitystä. Edellä on jo mainittu yleisessä länsimaisessa oikeustieteessä annetun vahvaa suojaa vallitseville oikeusoloille. Niihin on saatu puuttua vain hyväksytin ja lainsäädännössä määritellyin painavin perustein. Valtiosääntöoikeuden tehtävä on myös riskienhallinnallinen ja vakautta tuottava. Tuori kuvaa oikeuden muutoksen ja vakauden tasapainoa:

”Oikeuden välineellinen asema modernin poliittisessa projektissa edellyttää sen muutettavuutta; (muun) yhteiskunnan muutoksen vauhdittuessa lainsäädännönkin muutostahdin on kiristytävä. Mutta oikeuden tehtävänä on myös luoda vakautta; Niklas Luhmannin systeemiteoriassa oikeuden tärkein funktio on juuri yhteiskunnan jäsenten vastavuoroisten käyttäytymisodotusten vakauttamisessa (Luhmann 1993, s. 124 ss.).”<sup>61</sup>

Jos lainsäädännön kunnalle tuomat riskienhallintamekanismit koettaisiin kunnissa epävarmoiksi, kunnat turvautuisivat muihin keinoihin. Oikeusjärjestyksemme tarkoitus ei ole jättää tällaisia ratkaisuja asukkaan tehtäväksi, vaan asukkaiden itsehallinnon on tämänkin suhteen oltava neutraali.

Kun kunnalla on velvollisuus toteuttaa perusoikeudet, sen asukkailla tulee olla oikeus myös käyttää omaisuus perusoikeuksien toteuttamiseen. Omaisuus on tunnustettava yhdeksi neutraaliksi keinoksi positiivisen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden täyttämiseksi. Investointihetkellä kunnalla on ollut velvollisuus toteuttaa asukkaidensa perusoikeudet, millä perustellen se on hankkinut omaisuutta. Asukkaiden itsehallinnolla ei tule maksattaa sellaisia toteutumatta jääneitä tehokkuusetuja, jotka eivät ole sen vastuulla. Lainsäädännöllä ei voi jälkikäteen retroaktiivisesti korjata asukkaiden itsehallinnollisella toiminnalla muodostettua omaisuutta, kuten ei myöskään kunnan lainmukaisia päätöksiä voi jälkikäteen kumota. Kunta sen enempää kuin asukkaatkaan eivät ole olleet vastuussa eikä heillä ole ollut edes mahdollisuutta koordinoita tarkoituksenmukaista omaisuuden muodostumista laajemmalla alueella. Laajemmankin itsehallinnon muodostuminen olisi ollut ilmeisen tarpeen, mutta se on ollut ilman muuta lainsäätäjän vastuulla. Korjausliikkeen tekemiseen ei kuitenkaan asukkaiden itsehallintonsa nojalla muodostama omaisuus ole ilman muuta hyödynnettävissä.

---

<sup>61</sup> Tuori 2007 s.49

Ilman asukkaita ei kunnan omaisuuteen kohdistu mitään perusoikeusvaikutusta. Heti kun asukkaita on kunnan jäsenenä ja sille muodostuu asukkaiden verotuksella omaisuutta, siihen kohdistuu asukkaiden oikeus.



## 5. Lopuksi

Ratkaisevaksi lähdeaineistossa näyttävät muodostuvan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä kuntaomaisuutta koskevasta lainsäädännöstä ja esitoista kontrahoidut periaatteet. Näiden ohessa saadaan tukea useista asiantuntijoiden tapauskohtaisista arvioista ja oikeuskirjallisuudesta. Arvioitaessa tutkimuksessa käytettyä lähdeaineistoa havaitaan, että asiantuntijalausuntoihin nojaututaan tutkimuksessa verraten paljon. Tämä selittyy osittain sillä, että aihetta koskeva lähdeaineisto on pirstaleista ja jopa olematonta. Johtoa on jouduttu hakemaan tutkimuksessa esitetyistä syistä johtuen runsaasti myös perusoikeusuudistusta edeltävästä lainsäädäntökäytännöstä.

Lauseketta ”Kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle” on sovellettu perusteetta tilanteisiin, joihin perustuslakivaliokunta tai lainsäätäjä ei ole sitä näyttänyt tarkoittaneen. Lauseketta perustuslakivaliokunta on toki toistanut lausunnoissaan. Kuitenkin merkitys, joka tyhjentää kunnan omaisuuteen kohdistuvan suojan kokonaan, siihen on liitetty valiokunnassa vain tietyissä tilanteissa. Niissä kaikissa kunta on lakkautunut ja sen merkitys suhteessa asukkaiden perusoikeuksien edistämiseen on tyhjentynyt. Lainsäädäntökäytännöstä ei löydy tukea tulkinnan laajentamiselle siihen suuntaan, että ei olisi olemassa subjekteja, joilla olisi omaisuudensuoja kunnan omaisuuteen. Myöskään lainsäädäntökäytännöstä ei saa perustetta ajatukselle, että ei olisi olemassa perusoikeusvaikutuksia, jotka kytkeytyisivät kunnan hallussa olevaan omaisuuteen tai sen käsittelyyn lainsäädännössä. Ei myöskään ole viitteitä siitä, että kunnan omaisuutta koskevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudelliset tai perusoikeudelliset liittymät tyhjentyisivät pelkästään tarkasteluun kunta-oikeushenkilön suhteesta omaisuuteen tai lainsäätäjään. Sitä vastoin lainsäädäntökäytäntö ja oikeuskirjallisuus jatkuvilla viittauksillaan ohjaavat tulkintaa siihen suuntaan, että kunnan asukas on aivan erityisessä suojeluksessa ja nimenomaan asukkaalla on oikeus kunnan omaisuuteen. Lainsäädäntökäytännössä olisi aiheellista suorittaa kokonaisvaltainen tarkastelu myös siitä, miten kunnan omaisuus vaikuttaa ihmisten, kunnan asukkaiden perusoikeuksiin.

Edellisissä luvuissa esitetyn mukaisesti kunnan omaisuuteen on kytketty sitä itsehallinnollisella verotuksella rahoittaneiden kunnan asukkaiden suoja. Se on näkynyt siinä, että kunnan omaisuuden lainsäädännöllisissä siirroissa on maksettu korvaus, kun omaisuutta luovuttavan kunnan perusoikeuksiin liittyvä tehtävä jatkuu. Jos luovuttava kunta taas on kokonaan lakannut, sen varat ja velat on voitu jakaa perusoikeusvastuun ottavalle taholle tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunnan omaisuuteen kohdistuva suoja tulee johtaa ihmisten perusoikeuksista, kunnan omaisuuden ollessa kyseessä kunnan asukkaiden perusoikeuksista. Myös perustuslain sanamuodon mukaan itsehallinnossa on kyse juuri asukkaiden itsehallinnosta.

Asukkaiden itsehallinto nivoo yhteen asukkaan omaisuudensuojan ja liittää omaisuuden asukkaaseen. Kunnan asukas maksaa kunnallisveroa, joiden pohjalta kunnalle syntyy varallisuutta. Asukkaalla on oikeus ja suoja verotuksella kerätyyn omaisuuteen. Luonnollisilla henkilöillä, siis myös kunnan asukkaalla, on omaisuudensuoja ja muut perusoikeudet. Omaisuudensuoja ei kapene henkilön liittyessä yhteisöön tai pysyessä minkä tahansa yhteisön jäsenenä.

Kunnan hallussa olevaa omaisuutta ei voida kuitenkaan suoraan olettaa omaisuudensuojan piiriin kuuluvaksi, koska niin tehden julkisella vallalla oleva positiivinen velvollisuus toteuttaa perusoikeudet voitaisiin tyhjentää. Julkisen vallan on myös omaisuutta käsitellessään perusteltava kaikki toimensa perusoikeuksien edistymisellä. Läheisyysperiaate sitoo kunnan omaisuuden alueeseen; osalliseksi kunnan omaisuudesta pääsee asumalla kunnan alueella. Perustuslaissa turvattu asukkaiden itsehallinto sitoo omaisuuden asukkaaseen. Omaisuus on muodostunut itsehallinnon ja lainsäädännön mukaisesti tapahtuneen tahdonmuodostuksen seurauksena. Kun kunnalla on velvollisuus toteuttaa perusoikeudet, sen asukkailla tulee olla oikeus käyttää myös omaisuus perusoikeuksien toteuttamiseen. Omaisuus on pidettävä neutraalina keinona kunnan positiivisen asukkaiden perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden täyttämiseksi.

Kunnan asukkaalla on oikeus saada kunnan verovarilla rahoitettu osa kunnan hallinnassa olevasta omaisuudesta pidettyä itsehallinnon päätöksentekomekanismien piirissä. Jos lainsäädännöllä kosketaan asukkaiden itsehallinnon kohteeseen, esimerkiksi sen alaista omaisuutta vähennetään, se tulee perustella asukkaan perusoikeuksien edistymisellä. Jos asukkaan itsehallintoa suhteessa omaisuuteen heikennetään lainsäädännöllä, se pitää perustella asukkaan itsehallinnon paremmalla korvaavalla toteutumisella. Kuitenkin siirron peruste ja siirrosta maksettava korvaus on pidettävä erillään ja molemmat niistä on perusteltava asukkaiden perusoikeuksien ja intressin paremmalla toteutumisella. Asukkaiden itsehallinnon pysyvät muutokset on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Suurempaa muutosta perustuslakivaliokunnan linjauksiin välillisen suojan ulottumisesta ei välttämättä tarvita. Sitä vastoin on paikallaan eheyttää käytäntöä ja kirkastaa välillisen suojan sisältöä. Monia nykyisen tulkinnan ongelmakohtia voidaan häivyttää johtamalla kaikkien oikeushenkilöiden perusoikeudet luonnollisista henkilöistä ja vain niistä. Ilman luonnollisia henkilöitä oikeushenkilöt ovat perusoikeusvaikutuksiltaan tyhjiä. Myöskään yksityisillä oikeushenkilöillä ei voi olla tuoreen oikeusajattelun mukaan perusoikeuksia, vaan kaikki perusoikeudet palautuvat ihmisten oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunnan tulisi yhtenäistää linjaansa omaisuudensuojan suhteen hahmottelemalla omaisuudensuoja seuraavasti:

1. Luonnollisilla henkilöillä on omaisuudensuoja
  - a. omaisuudensuoja ei kapene tai laajene ihmisen tullessa jonkin yhteisön jäseneksi
2. Yksityisillä oikeushenkilöillä on omaisuudensuoja automaattisesti, kun luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan toteutuminen sitä edellyttää. Tämä perustuu negatiiviseen velvollisuuteen olla puuttumatta luonnollisen henkilön omaisuuteen.
3. Kunnalla ja muulla julkisyhteisöllä ei ole omaisuudensuojaa, koska muussa tapauksessa sen positiivinen velvollisuus toteuttaa jäsentensä perus- ja ihmisoikeudet tyhjentyisi eikä kuntien tarkoituksenmukainen lainsäädännöllinen lakkauttaminen olisi mahdollista.
  - a. Kunnan asukkaalla on omaisuudensuoja siihen kunnan hallussa vallinnassa olevaan omaisuuteen, joka on kunnan disponoitavana kunnan edistäessä asukkaiden perusoikeuksia.